SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)
16 ottobre 2003 *

Nella causa T-47/01,

Co-Frutta Soc. coop. rl, con sede in Padova, rappresentata dagli avv.ti W. Viscardini, M. Paolin e S. Donà,

ricorrente,

contro

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

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione contenuta nelle lettere 31 luglio 2000 della direzione generale «Agricoltura» e 5 dicembre 2000 del segretario generale della Commissione, con la quale l'accesso ai documenti richiesti dalla ricorrente nel contesto del regime di importazione di banane è stato parzialmente rifiutato,

* Lingua processuale: l'italiano.

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

composto dal sig. R. García-Valdecasas, presidente, dalla sig.ra P. Lindh e dal sig. J.D. Cooke, giudici,

cancelliere: sig. J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 marzo 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

Normativa comunitaria in materia di accesso ai documenti

1 A seguito della dichiarazione n. 17 relativa al diritto di accesso all'informazione allegata all'atto finale del Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, il Consiglio e la Commissione hanno approvato, il 6 dicembre 1993, un codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione (GU 1993, L 340, pag. 41; in prosieguo: il «codice di condotta»), diretto a fissare i principi che disciplinano l'accesso ai documenti da essi detenuti.

2 Per quanto la riguarda, la Commissione ha adottato la decisione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom, relativa all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58; in prosieguo: la «decisione 94/90»), che attua il codice di condotta.

3 Il codice di condotta prevede, sotto la rubrica «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 del Consiglio o della Commissione».

4 Il codice di condotta, sotto la rubrica intitolata «Trattamento delle richieste iniziali», terzo comma (in prosieguo: la «regola dell'autore»), dispone:

«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».

5 Le circostanze che possono essere fatte valere da un'istituzione per giustificare il rigetto di una domanda di accesso a documenti sono elencate, sotto la rubrica del codice di condotta intitolata «Regime delle eccezioni», nei seguenti termini:

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

(...)

— la protezione del segreto commerciale e industriale,

(...)

— 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.

(...)».

6 Circa il trattamento delle richieste di accesso del pubblico ai documenti della Commissione, l'art. 2, n. 2, della decisione 94/90 dispone:

«Il direttore generale (...) comunica per iscritto al richiedente, entro un mese, se la domanda è accolta o respinta. In quest'ultimo caso, il richiedente è informato che dispone di un mese per ripresentare domanda al segretario generale della Commissione con preghiera di riesaminare la decisione presa. In mancanza di domanda di riesame, si presume che il richiedente abbia rinunciato alla domanda iniziale».

7 Il codice di condotta prevede, inoltre, che: «Qualora sia presentata una siffatta richiesta di conferma e l'istituzione interessata decida di negare la trasmissione del documento, tale decisione, che dev'essere adottata un mese dopo la presentazione della richiesta di conferma, viene tempestivamente trasmessa per iscritto al richiedente; essa deve essere debitamente motivata ed indicare i mezzi di impugnazione possibili, ossia il ricorso giurisdizionale e l'intervento del mediatore, alle condizioni previste rispettivamente agli articoli 173 e 138 E [divenuti artt. 230 CE e 195 CE] del Trattato che istituisce la Comunità europea».

8 Il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, ha espressamente riconosciuto, all'art. 255 CE, il diritto di accesso del pubblico ai documenti. Conformemente al n. 2 di tale articolo, il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il regolamento (CE) 30 maggio 2001, n. 1049, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, applicabile a partire dal 3 dicembre 2001 (GU L 145, pag. 43; in prosieguo: il «regolamento n. 1049/2001»).

Il regime dell'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana

9 Il regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (GU L 47, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 404/93»), ha introdotto, nel suo titolo IV relativo al regime degli scambi con i paesi terzi, un sistema comune di importazioni provenienti dai paesi terzi che ha sostituito, a partire dal 1° luglio 1993, i vari sistemi nazionali esistenti in precedenza.

10 Nell'ambito del detto sistema, quale applicato dal regolamento (CEE) della Commissione 10 giugno 1993, n. 1442, recante modalità d'applicazione del regime d'importazione delle banane nella Comunità (GU L 142, pag. 6; in prosieguo: il «regolamento n. 1442/93») e, a partire dal 1° gennaio 1999, dal regolamento (CE) della Commissione 28 ottobre 1998, n. 2362, recante modalità d'applicazione del regolamento [n. 404/93], con riguardo al regime d'importazione delle banane nella Comunità (GU L 293, pag. 32; in prosieguo: il «regolamento n. 2362/98»), le autorità competenti degli Stati membri sono tenute a comunicare annualmente alla Commissione gli elenchi degli operatori registrati presso di esse con dati relativi ai quantitativi smerciati da ciascuno di essi nel corso di un periodo di riferimento, ai volumi delle domande formulate dagli operatori nell'anno in corso e ai quantitativi effettivamente smerciati con l'indicazione dei numeri dei titoli utilizzati (v., in particolare, art. 4 del regolamento n. 1442/93 e artt. 6 e 28 del regolamento n. 2362/98), nonché talune informazioni statistiche ed economiche trimestrali relative, in particolare, ai titoli di importazione (v., in particolare, art. 21 del regolamento n. 1442/93 e art. 27 del regolamento n. 2362/98).

11 La trasmissione degli elenchi di cui trattasi permette alla Commissione di verificare i dati a disposizione delle autorità nazionali competenti e, per quanto necessario, di comunicare gli elenchi agli altri Stati membri per individuare o prevenire dichiarazioni abusive degli operatori. Sulla base dei dati trasmessi, la Commissione fissa, se del caso, un coefficiente unico di rettifica o di adattamento da applicare ad opera degli Stati membri ai quantitativi di riferimento degli

operatori (v. art. 4 del regolamento n. 1442/93 e artt. 6 e 28 del regolamento n. 2362/98).

Fatti all'origine del ricorso

12 La ricorrente è una società cooperativa italiana di maturatori di banane che opera in tale settore da circa un ventennio ed importa banane provenienti dalla cosiddetta area del dollaro. Essa fa valere di essere venuta a conoscenza, tramite la stampa italiana, di un'importazione fraudolenta di banane nella Comunità avvenuta tra il marzo 1998 e il giugno 2000, a dazio ridotto, sulla base di falsi titoli d'importazione.

13 La ricorrente si ritiene danneggiata dalle suddette importazioni, a causa delle gravi distorsioni di prezzo dovute all'immissione nel mercato comunitario di quantitativi ulteriori, che hanno comportato il superamento del contingente tariffario, e considera che il danno subito sarebbe anche maggiore se risultasse che le importazioni sono state effettuate non già con titoli falsi, ma con titoli regolarmente rilasciati sulla base di falsi o errati quantitativi di riferimento.

14 Al fine di tutelare i propri interessi, la ricorrente, con lettera 27 giugno 2000 inviata alla direzione generale (DG) «Agricoltura» della Commissione e sulla base delle disposizioni del codice di condotta, ha chiesto l'accesso ai seguenti documenti:

«1) l'elenco degli operatori tradizionali con l'indicazione, per ciascun operatore, del quantitativo di banane importato durante il periodo 1994-1996 e del rispettivo quantitativo di riferimento provvisorio, nonché dei numeri dei titoli utilizzati e dei relativi estratti utilizzati;

2) gli elenchi, per l'anno 1998 e per l'anno 1999, di tutti gli operatori registrati nella Comunità con l'indicazione, per ciascun operatore, dei titoli d'importazione richiesti e dei quantitativi effettivamente importati;

3) i dati, relativi agli anni 1998 e 1999 e, se disponibili, quelli relativi al primo trimestre del corrente anno 2000, concernenti i quantitativi di banane provenienti dall'Ecuador di cui è stata richiesta l'importazione, distinti da quelli effettivamente commercializzati nella Comunità».

15 Con lettera 31 luglio 2000 (in prosieguo: la «lettera della DG "Agricoltura"»), il direttore generale aggiunto della DG «Agricoltura» ha inviato alla ricorrente i dati relativi al punto 3) della domanda. Esso ha invece rifiutato l'accesso ai documenti di cui ai punti 1) e 2) della domanda facendo valere «la protezione del segreto commerciale e industriale, nonché la tutela della riservatezza richiesta dalla persona fisica o giuridica o prevista dalla legislazione dello Stato membro che ha fornito le informazioni». Esso ha inoltre fatto riferimento al regime di eccezioni previste dal codice di condotta, all'art. 287 CE e all'art. 20 del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento di applicazione degli artt. [81] e [82] del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204).

16 Con lettera 1° settembre 2000 e conformemente alle disposizioni del codice di condotta, la ricorrente ha presentato presso il segretariato generale della Commissione una richiesta di conferma diretta ad ottenere il riesame di tale posizione.

17 Con lettera 5 dicembre 2000, ricevuta dalla ricorrente il 21 dicembre 2000, il segretario generale ha informato la ricorrente dell'impossibilità di trasmetterle i

documenti richiesti, in applicazione della regola dell'autore prescritta dal codice di condotta (in prosieguo: la «lettera del segretario generale»). La lettera del segretario generale è così formulata:

«(...)

Dopo aver riesaminato la Sua domanda, devo purtroppo informarLa dell'impossibilità di trasmetterLe tali documenti, in applicazione della regola dell'autore prescritta dal codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti adottato l'8 febbraio 1994 mediante decisione della Commissione [94/90, CECA, CE, Euratom] che prevede che "qualora l'autore del documento in possesso di un'istituzione sia una persona fisica o giuridica, uno Stato membro, un'altra istituzione od organo comunitario o qualsiasi altro organismo nazionale o internazionale, la richiesta dovrà essere indirizzata direttamente all'autore del documento".

Rispondere alla Sua domanda significherebbe darLe accesso ai dati individuali relativi agli operatori, raccolti ed elaborati dagli Stati membri. Tali dati, che contengono informazioni relative ai quantitativi di riferimento delle imprese, alle richieste di titolo e ai quantitativi effettivamente importati da ciascuna di esse, sono stati trasmessi alla Commissione al fine di assicurare un'applicazione coerente dei regimi applicabili all'importazione e segnatamente di individuare o prevenire irregolarità, in particolare dichiarazioni fraudolente degli operatori, come previsto dalle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 5 del [regolamento n. 1442/93] e dell'articolo 6, paragrafo 2 del [regolamento n. 2362/98].

Le suggerisco quindi di rivolgersi direttamente alle autorità competenti negli Stati membri per ricevere una copia dei documenti che desidera ottenere».

Procedimento e conclusioni delle parti

18 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 1° marzo 2001, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

19 Con atto separato depositato in cancelleria in pari data, la ricorrente ha proposto istanza di procedimento accelerato conformemente all'art. 76 bis del regolamento di procedura del Tribunale. Con decisione 5 aprile 2001, il Tribunale (Quinta Sezione) ha respinto tale istanza di trattazione accelerata.

20 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale. Le difese orali delle parti e le loro risposte ai quesiti del Tribunale sono state sentite all'udienza del 20 marzo 2003.

21 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione della Commissione di cui alle lettere della DG «Agricoltura» 31 luglio 2000 e del segretario generale della Commissione 5 dicembre 2000;

— condannare la Commissione alle spese.

22 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare irricevibile la domanda di annullamento della decisione contenuta nella lettera della DG «Agricoltura» 31 luglio 2000;

— respingere integralmente la domanda di annullamento della decisione contenuta nella lettera 5 dicembre 2000 del segretario generale della Commissione;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

23 Senza sollevare formalmente un'eccezione di irricevibilità, la Commissione sostiene che il ricorso diretto contro la decisione contenuta nella lettera della DG «Agricoltura» è irricevibile in quanto essa non costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'art. 230 CE.

24 La ricorrente fa valere che il suo ricorso non è destinato a chiedere distintamente l'annullamento della lettera della DG «Agricoltura» e della lettera del segretario

generale della Commissione e ammette che, visto che la procedura si è conclusa con la lettera di quest'ultimo, verrebbe chiesto soltanto l'annullamento della decisione del segretario generale.

25 Tuttavia, secondo la ricorrente, poiché l'iter procedurale ha evidenziato una prima decisione fondata su una motivazione diversa e contraddittoria rispetto a quella adottata dal segretario generale, non sarebbe stato possibile impugnare solo la decisione del segretario generale prescindendo da quella della DG «Agricoltura», in quanto tale aspetto rivela uno sviamento di potere.

26 Inoltre sarebbe interesse della ricorrente chiedere l'annullamento della decisione della Commissione quale risulta dal complesso delle risposte ricevute, al fine di evitare il rischio che, in caso di annullamento da parte del Tribunale della decisione risultante dalla lettera del segretario generale, la Commissione dia nuovamente una risposta negativa fondata sulla motivazione adottata dalla DG «Agricoltura» non censurata dal giudice comunitario (v., ad esempio, i fatti della sentenza del Tribunale 7 dicembre 1999, causa T-92/98, Interporc/Commissione, Racc. pag. II-3521, punto 54).

27 All'udienza la ricorrente ha chiesto che, anche se il ricorso diretto contro la lettera della DG «Agricoltura» dovesse essere dichiarato irricevibile, il Tribunale si pronunci, per ragioni di economia e di efficacia processuali, sui motivi di rifiuto fatti valere in tale lettera.

Giudizio del Tribunale

28 Risulta da costante giurisprudenza che solo i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna,

modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questo, costituiscono atti impugnabili con ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE. Quando si tratta di atti o decisioni la cui elaborazione ha luogo in varie fasi, in particolare al termine di un procedimento interno, costituiscono in via di principio atti impugnabili con ricorso di annullamento solamente quei provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione dell'istituzione al termine di tale procedura, ad esclusione di provvedimenti provvisori destinati a preparare la decisione finale (sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639, punto 10, e sentenza del Tribunale 22 maggio 1996, causa T-277/94, AITEC/Commissione, Racc. pag. II-351, punto 51).

29 Nel presente contesto si deve sottolineare che, nell'ambito della procedura prevista dalla decisione 94/90, la decisione del segretario generale della Commissione costituisce la presa di posizione definitiva dell'istituzione sulla domanda di accesso ai documenti formulata dalla ricorrente.

30 Nella fattispecie risulta chiaramente dall'applicazione combinata dell'art. 2, n. 2, della decisione 94/90 e delle disposizioni del codice di condotta sulla trattazione delle richieste di conferma che la risposta contenuta nella lettera della DG «Agricoltura» ha costituito solo una prima presa di posizione, che attribuiva alla ricorrente la possibilità di invitare il segretario generale della Commissione a riesaminare la posizione di cui trattasi. Infatti, in forza dell'art. 2, n. 2, della decisione 94/90, in caso di rigetto, la risposta del direttore generale costituisce una posizione iniziale che manifesta l'«intenzione» di dare una risposta negativa, che può formare oggetto di una richiesta di conferma diretta ad ottenere «il riesame di tale posizione».

31 Di conseguenza, solo il provvedimento adottato dal segretario generale della Commissione, avente la natura di decisione e interamente sostitutivo della presa di posizione precedente, può produrre effetti giuridici tali da incidere sugli interessi della ricorrente e, pertanto, essere impugnato con ricorso di annullamento in forza dell'art. 230 CE.

32 D'altro canto la ricorrente ha riconosciuto, nelle sue memorie e all'udienza, che può essere richiesto solo l'annullamento della decisione del segretario generale, dato che la procedura si è conclusa con tale presa di posizione.

33 Ne consegue che il ricorso è irricevibile per quanto riguarda la domanda di annullamento della lettera della DG «Agricoltura» 31 luglio 2000 e, pertanto, che il Tribunale non deve pronunciarsi sulla motivazione sulla quale la DG «Agricoltura» si è basata nella presa di posizione iniziale e che non è stata fatta valere dal segretario generale.

Sul merito

34 Gli argomenti fatti valere dalla ricorrente possono essere raggruppati in due motivi relativi, da un lato, alla violazione del codice di condotta adottato dalla Commissione attraverso la decisione 94/90 e, dall'altro, ad uno sviamento di potere.

Sul primo motivo, relativo ad una violazione del codice di condotta adottato dalla decisione 94/90

35 La ricorrente afferma, in via principale, che la regola dell'autore non è applicabile al caso di specie in quanto i documenti richiesti non sarebbero stati elaborati dalle autorità nazionali ma dalla Commissione. In subordine, la ricorrente sostiene che, anche ammettendo che i documenti richiesti siano stati effettivamente elaborati dalle autorità nazionali, la regola dell'autore non è applicabile poiché dev'essere interpretata in maniera restrittiva, conformemente al principio generale di accesso ai documenti previsto dal codice di condotta.

a) Sulla questione della determinazione dell'autore dei documenti controversi

— Argomenti delle parti

36 La ricorrente asserisce che la tesi del segretario generale secondo cui la richiesta riguarderebbe documenti il cui autore non è la Commissione, ma di cui sono autori gli Stati membri, è errata in quanto l'oggetto della richiesta mira ad ottenere gli elenchi degli operatori tradizionali della Comunità nel suo complesso, e non gli elenchi di ciascuno Stato membro.

37 In primo luogo, la ricorrente sostiene che, alla luce dei compiti essenziali affidati alla Commissione nell'ambito del regime delle importazioni nel settore della banana, risulta chiaramente che gli Stati membri non hanno un ruolo autonomo nello stabilire gli elenchi degli operatori ed i loro quantitativi di riferimento, ma fungono da ausiliari della Commissione cui competono la gestione e il controllo del regime.

38 In secondo luogo, la ricorrente asserisce che, al fine di esercitare tali poteri di gestione e di controllo, la Commissione deve necessariamente disporre di un elenco autonomo, da essa stessa predisposto, che aggrega, a livello comunitario, tutti i dati degli operatori tradizionali della Comunità forniti dagli Stati membri. L'elaborazione di tale aggregazione di dati costituirebbe un'attività propria della Commissione e non degli Stati membri.

39 La ricorrente sostiene che se la Commissione si limitasse solo a ricevere i dati elaborati dagli Stati membri e a codificarli senza effettuare alcuna modifica o rettifica degli errori, essa verrebbe meno al suo dovere di intervento e di controllo

d'ufficio dei dati trasmessi dagli Stati membri e adotterebbe la decisione di fissare il coefficiente di adattamento facendo unicamente affidamento sulla diligenza delle autorità nazionali. Di conseguenza, atteso che la Commissione non si limiterebbe a segnalare errori ma interverrebbe altresì d'ufficio, anche se non vi fosse un elenco d'origine comunitaria propriamente detto, sarebbe legittimo ritenere che la Commissione sia l'autore dei documenti in questione.

40 La Commissione sostiene che la regola dell'autore è stata correttamente invocata ed è pienamente applicabile in quanto i dati richiesti dalla ricorrente al punto 1 della sua richiesta del 27 giugno 2000 si presentano sotto forma di documenti predisposti dagli Stati membri. Inoltre, per quanto riguarda i documenti di cui al punto 2 della domanda di accesso, la convenuta sottolinea che non risulta alcun documento che precisi i dati richiesti con il livello di dettaglio preteso dalla ricorrente e che in ogni caso, se tali dati esistessero, la regola dell'autore si applicherebbe anche per il fatto che essi si presenterebbero sotto forma di documento predisposto dagli Stati membri.

— Giudizio del Tribunale

41 La ricorrente contesta l'applicazione al caso di specie della regola dell'autore in quanto gli elenchi di cui sarebbe stato richiesto l'accesso non sarebbero stati elaborati dagli Stati membri ma dalla Commissione.

42 Si pone pertanto la questione di stabilire se i documenti richiesti dalla ricorrente costituiscano documenti elaborati dalla Commissione o dagli Stati membri. A questo proposito dev'essere operata una distinzione tra i documenti considerati rispettivamente ai punti 1 e 2 della richiesta della ricorrente nella sua lettera 27 giugno 2000.

43 In primo luogo, per quanto riguarda la prima serie di documenti ai quali è stato chiesto l'accesso, vale a dire «l'elenco degli operatori tradizionali con l'indicazione, per ciascun operatore, del quantitativo di banane importato durante il periodo 1994-1996 e del rispettivo quantitativo di riferimento provvisorio, nonché dei numeri dei titoli utilizzati e dei relativi estratti utilizzati», occorre constatare che i documenti richiesti corrispondono a quelli che, secondo gli artt. 6, n. 2, e 28, n. 2, del regolamento n. 2362/98, gli Stati membri devono elaborare e comunicare alla Commissione. Si tratta pertanto di documenti i cui autori sono gli Stati membri.

44 In secondo luogo, per quanto riguarda la seconda serie di documenti richiesti, ossia «gli elenchi, per l'anno 1998 e per l'anno 1999, di tutti gli operatori registrati nella Comunità con l'indicazione, per ciascun operatore, dei titoli d'importazione richiesti e dei quantitativi effettivamente importati», la Commissione ha sostenuto, nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale, che non disponeva di tali documenti in quanto nessun documento degli Stati membri fornirebbe i dati di cui trattasi con il grado di precisione richiesto dalla ricorrente, in altre parole facendo riferimento a ciascun operatore preso individualmente, e che, in ogni caso, si tratterebbe di documenti elaborati dagli Stati membri.

45 Tuttavia, il Tribunale rileva che nella lettera del segretario generale si afferma che «tali dati, che contengono informazioni relative ai quantitativi di riferimento delle imprese, alle richieste di titolo e ai quantitativi effettivamente importati da ciascuna di esse, sono stati trasmessi alla Commissione al fine di assicurare un'applicazione coerente dei regimi applicabili all'importazione e segnatamente di individuare o prevenire irregolarità». Pertanto, la Commissione, non avendo contestato nella decisione controversa l'esistenza dei documenti richiesti al punto 2 della domanda della ricorrente, non può validamente far valere, in questa fase del procedimento, l'inesistenza di tali documenti.

46 È importante rilevare che risulta dall'art. 28, n. 2, lett. a), del regolamento n. 2362/98 che, per quanto riguarda l'anno 1999, gli Stati membri comunicano

alla Commissione gli elenchi di tutti gli operatori registrati, con l'indicazione dei quantitativi provvisori individualmente richiesti nonché, conformemente all'art. 27, lett. c), di tale regolamento, i dati trimestrali dei quantitativi totali di banane importati da tutti gli operatori. Per quanto riguarda l'anno 1998, risulta dall'art. 4, nn. 4 e 5, e dall'art. 21, del regolamento n. 1442/93 che gli Stati membri comunicano alla Commissione gli elenchi di tutti gli operatori registrati, nonché dati globali riguardanti i quantitativi relativi ai titoli d'importazione rilasciati e quelli relativi ai titoli utilizzati, raccolti su base nazionale, trimestrale e per categorie di operatori. Pertanto è giocoforza concludere che anche la seconda serie di documenti richiesti dalla ricorrente riguarda documenti elaborati dagli Stati membri.

47 Per quanto riguarda la questione dell'aggregazione di tali dati nazionali in una base informatica unica — di cui la Commissione ha riconosciuto l'esistenza per quanto riguarda la prima serie di documenti ai quali è stato chiesto l'accesso —, è importante rilevare che, come risulta dagli artt. 6 e 28 del regolamento n. 2362/98 e dall'art. 4 del regolamento n. 1442/93, solo le autorità nazionali possono stabilire e rettificare i quantitativi di riferimento di ciascun operatore secondo il coefficiente di adattamento fissato globalmente dalla Commissione, mentre l'istituzione non essendo competente a modificare direttamente i dati nazionali comunicati (v., in questo senso, sentenza del Tribunale 29 gennaio 2002, causa T-160/98, Van Parys e Pacific Fruit Company/Commissione, Racc. pag. II-233, punto 65). La Commissione si limita ad aggregare i dati, ai soli fini di facilitare i compiti di raffronto e di verifica dei doppi computi dei dati, ma senza poter procedere essa stessa a modifiche, correzioni o qualsiasi altro trattamento, mentre le verifiche o opportune rettifiche di tali dati debbono essere chieste alle autorità nazionali. Pertanto, l'aggregazione effettuata dalla Commissione dei dati comunicati dagli Stati membri per quanto riguarda la prima serie di documenti richiesti — e, supponendola provata, per quanto riguarda la seconda serie di documenti richiesti — non basta a far perdere agli Stati membri la loro qualità di autori di tali documenti ai sensi della decisione 94/90. Di conseguenza, giustamente la Commissione ha considerato che gli autori dei documenti ai quali è stato chiesto l'accesso da parte della ricorrente erano esclusivamente le autorità nazionali competenti degli Stati membri.

48 Alla luce di quanto precede occorre respingere la censura relativa alla qualità di autore dei documenti di cui ai punti 1 e 2 della richiesta di accesso formulata dalla ricorrente.

b) Sulla questione dell'interpretazione in senso restrittivo della regola dell'autore e della sua inapplicabilità ai documenti alla base del processo decisionale comunitario

— Argomenti delle parti

49 La ricorrente afferma che, se si ritenesse che gli autori dei documenti richiesti sono gli Stati membri, la regola dell'autore non sarebbe applicabile nel caso di specie, dato che tale regola dev'essere interpretata in maniera restrittiva, non potendo essere invocata nel caso di richieste di accesso a documenti di terzi utilizzati dalla Commissione come base del processo decisionale comunitario.

50 Essa sottolinea, innanzi tutto, che il principio generale del codice di condotta garantisce l'accesso ai documenti «in possesso» della Commissione e che il suo rifiuto di dare accesso ai documenti di terzi di cui essa dispone non appare conforme a tale principio.

51 La ricorrente ricorda poi che, secondo una giurisprudenza costante (sentenze del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione, Racc. pag. II-313, e 19 luglio 1999, causa T-188/97, Rothmans/Commissione, Racc. pag. II-2463), tutte le eccezioni o limitazioni al diritto di accesso vanno interpretate in senso restrittivo, al fine di assicurare il rispetto del principio di trasparenza del processo decisionale. Alla luce di questa giurisprudenza, la

Commissione avrebbe il dovere di consentire l'accesso a tutti i documenti di cui essa sia in possesso e su cui ha fondato la sua decisione, specialmente quando tali documenti sono chiesti da operatori i cui interessi possono essere lesi da una decisione della Commissione. Ciò si verificherebbe nel caso di specie, dato che la Commissione avrebbe fissato il coefficiente di adattamento dei quantitativi provvisori stabiliti dagli Stati membri sulla base dei dati forniti da questi ultimi, il che avrebbe riguardato la ricorrente riducendone il quantitativo di riferimento.

52 Di conseguenza, un'interpretazione estensiva della regola dell'autore, che escludesse tale tipo di documenti dall'ambito di applicazione del codice di condotta, sarebbe illegittima.

53 Inoltre, la ricorrente fa valere che il Tribunale, pur avendo ammesso la legittimità della regola dell'autore, ha sottolineato che proprio nel caso in cui la sua applicazione può sollevare dubbi quanto all'autore dell'atto occorre procedere ad un'interpretazione restrittiva (sentenza Interporc/Commissione, cit., punto 70). Tale principio sarebbe applicabile nel caso di specie dato che i documenti di cui trattasi sarebbero il risultato di una cooperazione stretta tra la Commissione e gli Stati membri, e che risulterebbe impossibile stabilire chi ne è veramente l'autore. La ricorrente ricorda che, nella detta sentenza, il Tribunale ha annullato la decisione di rifiuto di accesso alle «rilevazioni interne» della Commissione, elaborate sulla base di dati forniti dagli Stati membri, in un contesto assimilabile a quello del settore della banana.

54 Per giunta, la ricorrente ritiene che sia assurdo pensare che essa possa ottenere i dati ai quali ha diritto rivolgendosi a quindici amministrazioni nazionali. A questo proposito, nella sua replica, la ricorrente asserisce che essa si è rivolta agli Stati membri e che, fino ad ora, essa ha praticamente ricevuto solo risposte di rifiuto di accesso di varia natura, basate in particolare su questioni formali o che eccepivano regole di riservatezza nazionali.

55 Infine la ricorrente fa valere che risulta dal nuovo regolamento n. 1049/2001, adottato per attuare l'art. 255 CE, che la regola dell'autore non può essere

opposta ad una richiesta di documenti che sono alla base del processo decisionale, anche se provengono da terzi, in quanto l'art. 2, n. 3, prevede l'accesso per «tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea». La ricorrente sostiene che tale nuovo regime, anche se non è immediatamente applicabile, può essere fatto valere nel caso di specie per dare alla regola dell'autore un'interpretazione restrittiva, nel senso che le istituzioni debbono consentire l'accesso più ampio possibile ai documenti «da esse formati o ricevuti» nei casi in cui esse agiscono in veste di legislatore nella sua accezione più ampia.

56 La Commissione ribatte di aver correttamente interpretato la regola dell'autore nella decisione impugnata e che tale regola così applicata è perfettamente legittima nel contesto dell'ordinamento giuridico comunitario in vigore.

— Giudizio del Tribunale

57 Secondo la giurisprudenza la regola dell'autore, stabilendo una limitazione del diritto di accesso previsto dalla decisione 94/90, dev'essere interpretata ed applicata in senso restrittivo, in modo da non limitare tale diritto di accesso (v., in questo senso, sentenza Rothmans/Commissione, cit., punto 55, e sentenza del Tribunale 11 dicembre 2001, causa T-191/99, Petrie e a./Commissione, Racc. pag. II-3677, punto 66).

58 Tuttavia, la tesi della ricorrente secondo la quale la regola dell'autore, dovendo essere interpretata in senso restrittivo, non sarebbe applicabile a casi come quello di specie in cui i documenti richiesti sarebbero alla base del processo decisionale seguito dalla Commissione, non può essere accolta.

59 In primo luogo, occorre sottolineare che il codice di condotta, pur sancendo un principio generale di accesso ai documenti, ha stabilito, con la regola dell'autore, una deroga assoluta per quanto riguarda i documenti il cui autore è un terzo, senza prevedere attenuazioni possibili.

60 In secondo luogo, un'interpretazione come quella proposta dalla ricorrente priverebbe la regola dell'autore di ogni effetto utile, per il fatto che la quasi totalità dei documenti dei terzi detenuti dalla Commissione sono alla base del suo processo decisionale o in connessione con esso. Pertanto, nei limiti in cui il codice di condotta non prevede alcuna limitazione all'applicazione della detta regola, quest'ultima va interpretata nel senso che è pienamente applicabile a tutti i documenti elaborati dai terzi di cui è chiesta la consultazione, senza che sia possibile stabilire livelli di applicabilità diversi a seconda che tali documenti possano pregiudicare gli agenti economici interessati o a seconda dell'utilizzazione che ne è fatta dalla Commissione nell'ambito del suo processo decisionale.

61 In terzo luogo, occorre precisare che il criterio giurisprudenziale dell'interpretazione e dell'applicazione restrittive della regola dell'autore fatto valere dalla ricorrente si impone in particolare quando esistano dubbi sull'autore del documento richiesto. Infatti, come ha rilevato il Tribunale, proprio nei casi in cui esiste un dubbio quanto all'autore dell'atto occorre procedere a un'interpretazione e a un'applicazione restrittive della regola dell'autore (sentenza Interporc/Commissione, cit., punto 70, confermata su impugnazione dalla sentenza della Corte 6 marzo 2003, causa C-41-00 P, Interporc/Commissione, Racc. pag. I-2125). Ora, come è stato in precedenza constatato, nel caso di specie non esistono dubbi al riguardo dato che gli Stati membri sono i soli autori dei documenti controversi. Pertanto tale giurisprudenza non può, nella fattispecie, essere validamente fatta valere.

62 D'altro canto, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente secondo il quale il Tribunale, nella citata sentenza Interporc/Commissione, ha annullato la decisione di rifiuto di accesso alle rilevazioni interne della Commissione, in un contesto assimilabile a quello del settore della banana, basta ricordare che, in tale causa, il Tribunale ha annullato la decisione della Commissione di rifiuto di

accesso alle rilevazioni interne elaborate dalla DG VI sulla base delle dichiarazioni degli Stati membri e dei paesi terzi, nella misura in cui si trattava di documenti provenienti esclusivamente dalla Commissione e per i quali quest'ultima aveva fatto valere l'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico. Ora, nel caso di specie, i documenti cui è stato chiesto l'accesso da parte della ricorrente non sono, come è stato constatato, rilevazioni interne di analisi dei dati nazionali o degli elenchi risultanti dalla verifica o dalla rettifica di tali dati redatti dalla Commissione ma, molto semplicemente, l'aggregazione di documenti di base elaborati e trasmessi dagli Stati membri. Pertanto, poiché le due cause non sono simili, la ricorrente non può avvalersi della citata sentenza Interporc/Commissione.

63 Risulta da quanto precede che l'interpretazione restrittiva sostenuta dalla ricorrente e diretta all'inapplicabilità della regola dell'autore ai documenti dei terzi che siano alla base del processo decisionale comunitario non può essere accolta.

64 Ad abundantiam occorre sottolineare che, per quanto riguarda l'argomento della ricorrente relativo all'impossibilità di accedere ai documenti sollecitati rivolgendosi agli Stati membri, tali difficoltà non hanno alcuna incidenza sulla legittimità della decisione controversa, come giustamente sostiene la Commissione. Infatti, la posizione degli Stati membri nei confronti delle informazioni richieste, rientrando nell'ambito dei loro rispettivi ordinamenti giuridici interni ed essendo soggetta alle limitazioni stabilite dalle normative nazionali applicabili a tal fine, non incide sul carattere corretto dell'applicazione operata dalla Commissione della regola dell'autore prevista dal legislatore comunitario.

65 Infine il Tribunale rileva che l'argomento della ricorrente secondo il quale il regolamento n. 1049/2001 permetterebbe di sostenere un'interpretazione restrittiva di questa regola tale da portare alla sua inapplicabilità al caso di specie non può del pari essere accolto. Infatti, poiché il detto regolamento è entrato in vigore il 3 giugno 2001 ed è applicabile solo a partire dal 3 dicembre 2001, è chiaro che la decisione impugnata, essendo stata adottata il 5 dicembre 2000, doveva unicamente essere conforme al regime previsto dalla decisione 94/90.

66 Di conseguenza, visto che il codice di condotta era la sola disposizione sostanziale applicabile al caso di specie alla data in cui la Commissione ha adottato la decisione controversa, si deve concludere che essa non ha operato illegittimamente avendo proceduto ad un'interpretazione e ad un'applicazione della regola dell'autore conformi alla normativa in vigore all'epoca dei fatti.

67 Di conseguenza, il primo mezzo relativo ad una violazione del codice di condotta adottato dalla decisione 94/90 dev'essere respinto in quanto infondato.

Sul secondo motivo, relativo ad uno sviamento di potere

Argomenti delle parti

68 La ricorrente sostiene che il rifiuto di accesso ai documenti risponde a fini diversi da quelli che sono stati dichiarati.

69 In primo luogo, la ricorrente sostiene che le motivazioni contraddittorie addotte dalla Commissione nelle sue lettere costituiscono un chiaro indizio di sviamento di potere.

70 In secondo luogo, per quanto riguarda la finalità reale del rigetto, la ricorrente fa innanzi tutto valere che il rifiuto opposto dal segretario generale, unitamente all'invito a rivolgersi a ciascuno Stato membro per ottenere l'elenco degli operatori della Comunità, appare volto a disconoscere il potere conferito alla Commissione dal Consiglio in materia di gestione e controllo del mercato

comunitario delle banane al fine di liberarsi da eventuali responsabilità e di addossarle ad altri soggetti. Inoltre, con il suo rifiuto, la Commissione cercherebbe di privare la ricorrente della possibilità di verificare l'attribuzione e la ripartizione dei titoli di importazione delle banane nonché il loro utilizzo effettivo e, pertanto, di esercitare un controllo sul processo decisionale seguito dalla convenuta.

71 La Commissione ribatte che questo motivo dev'essere respinto in quanto privo di ogni fondamento. A questo proposito, la convenuta sostiene in particolare che la lettera del segretario generale persegue lo scopo esclusivo di rispondere alla richiesta di riesame inoltrata dalla ricorrente e non intende assolutamente disconoscere le competenze della Commissione con riferimento al regime d'importazione delle banane.

Giudizio del Tribunale

72 Secondo una giurisprudenza consolidata, un atto è viziato da sviamento di potere solo se, in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottato allo scopo esclusivo, o quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso di specie (sentenza della Corte 25 giugno 1997, causa C-285/94, Italia/Commissione, Racc. pag. I-3519, punto 52, e sentenza del Tribunale 6 aprile 1995, causa T-143/89, Ferriere Nord/Commissione, Racc. pag. II-917, punto 68).

73 Nella fattispecie, in ordine all'argomento della ricorrente secondo il quale la contraddizione delle due motivazioni opposte alla sua richiesta costituisce un chiaro indizio dell'esistenza di uno sviamento di potere, il Tribunale ricorda che, come è stato affermato in precedenza, il sistema istituito dal codice di condotta e attuato dalla decisione 94/90 sottopone il rifiuto di concessione dei documenti richiesti ad una procedura di duplice richiesta in cui solo la decisione di conferma del segretario generale costituisce la presa di posizione finale dell'istituzione.

Pertanto, la divergenza delle motivazioni esposte dalla Commissione nell'ambito di una procedura del genere non può essere considerata come un indizio di sviamento di potere poiché la procedura di riesame concepita da tale disposizione ha appunto l'obiettivo di permettere al segretario generale di riconsiderare la questione senza vedersi ostacolato da prese di posizione precedenti espresse dai servizi competenti. Ora, se il segretario generale non potesse fondare la sua decisione su una motivazione diversa da quella esposta dal servizio responsabile, la detta procedura perderebbe tutto il suo significato, come sostiene giustamente la Commissione.

74 Inoltre, si deve rilevare che la ricorrente non ha fornito alcun elemento di prova tale da dimostrare che, come essa sostiene, il rifiuto opposto dalla Commissione perseguirebbe fini diversi da quelli dichiarati nella decisione impugnata.

75 Pertanto è giocoforza constatare che la ricorrente non ha fornito alcun indizio obiettivo, pertinente e concordante, tale da corroborare la sua affermazione dell'esistenza di uno sviamento di potere da parte della Commissione.

76 Di conseguenza, occorre respingere il secondo motivo e quindi il ricorso nel suo complesso.

Sulle spese

77 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la convenuta ne ha fatto domanda, la ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla convenuta.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La domanda di annullamento della decisione contenuta nella lettera della DG «Agricoltura» del 31 luglio 2000 è irricevibile.**

2) **Per il resto, il ricorso è respinto in quanto infondato.**

3) **La ricorrente sopporterà le proprie spese, nonché quelle della Commissione.**

Garciá-Valdecasas Lindh Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 ottobre 2003.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

P. Lindh