SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

26 gennaio 2010 *

Nel procedimento C-362/08 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'art. 56 dello Statuto della Corte di giustizia, proposta il 7 agosto 2008,

Internationaler Hilfsfonds eV, con sede in Rosbach (Germania), rappresentata dagli avv.ti H. Kaltenecker e R. Karpenstein, Rechtsanwälte,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione europea, rappresentata dalle sig.re P. Costa de Oliveira e S. Fries nonché dal sig. T. Scharf, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta in primo grado,

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, dalle sig.re R. Silva de Lapuerta e C. Toader, presidenti di sezione, dai sigg. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann (relatore), M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus e J.-J. Kasel, giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 30 giugno 2009,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 settembre 2009,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso di impugnazione l'Internationaler Hilfsfonds eV (in prosieguo: l'«IH») chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 5 giugno 2008, causa T-141/05, Internationaler Hilfsfonds/ Commissione (in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con cui quest'ultimo ha dichiarato irricevibile il suo ricorso diretto all'annullamento di una decisione della Commissione delle Comunità europee del 14 febbraio 2005 che le negava l'accesso a taluni documenti detenuti da quest'ultima (in prosieguo: «l'atto controverso»).

Contesto normativo

2 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), ha lo scopo di definire i principi, le condizioni e i limiti del diritto di accesso ai documenti di suddette istituzioni previsto dall'art. 255 CE.

3 L'art. 2, n. 1, di detto regolamento, intitolato «Destinatari e campo di applicazione», riconosce a qualsiasi cittadino dell'Unione e a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni «secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento».

4 Sotto il titolo «Eccezioni», l'art. 4 del medesimo regolamento prevede al suo n. 3:

«L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione».

5 L'art. 4, n. 7, del regolamento n. 1049/2001 è formulato nel seguente modo:

«Le eccezioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 si applicano unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. (…)».

6 L'art. 6 del regolamento in parola, intitolato «Domande», al suo n. 1 enuncia quanto segue:

«Le domande di accesso a un documento sono presentate in qualsiasi forma scritta, anche elettronica, in una delle lingue di cui all'articolo [314 CE] e sono formulate in modo sufficientemente preciso per consentire all'istituzione di identificare il documento in oggetto. Il richiedente non è tenuto a motivare la domanda».

7 Per quanto riguarda il trattamento delle domande iniziali, l'art. 7, nn. 1 e 2, di detto regolamento così dispone:

«1. Le domande di accesso ai documenti sono trattate prontamente. Al richiedente viene inviato un avviso di ricevimento. Entro 15 giorni lavorativi dalla registrazione della domanda, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine, oppure, con risposta scritta, motiva

il rifiuto totale o parziale e informa il richiedente del suo diritto di presentare una domanda di conferma ai sensi del paragrafo 2 del presente articolo.

2. Nel caso di un rifiuto totale o parziale, il richiedente può, entro 15 giorni lavorativi dalla ricezione della risposta dell'istituzione, chiedere alla stessa di rivedere la sua posizione, presentando una domanda di conferma».

8 Per quanto riguarda le domande confermative, l'art. 8, nn. 1 e 3, del regolamento n. 1049/2001 prevede:

«1. Le domande confermative sono trattate prontamente. Entro 15 giorni lavorativi dalla loro registrazione, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e gli fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale. In caso di rifiuto totale o parziale, l'istituzione è tenuta ad informare il richiedente dei mezzi di cui questi dispone, vale a dire l'avvio di un ricorso giurisdizionale contro l'istituzione e/o la presentazione di una denuncia presso il mediatore, a norma degli articoli [230 CE] e [195 CE].

(…)

3. In assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione, la domanda s'intende respinta e il richiedente ha il diritto di ricorrere in giudizio nei confronti dell'istituzione e/o presentare una denuncia al mediatore a norma dei pertinenti articoli del trattato CE».

Fatti all'origine della controversia

9 L'IH è un'organizzazione non governativa di diritto tedesco attiva nell'ambito degli aiuti umanitari. Il 28 aprile 1998, essa ha firmato con la Commissione il contratto denominato «LIEN 97-2011» (in prosieguo: il «contratto») per il cofinanziamento di un programma di aiuti medici da essa organizzato nel Kazakstan.

10 Il 1º ottobre 1999, la Commissione ha risolto unilateralmente detto contratto e, in data 6 agosto 2001, ha informato l'IH della sua decisione, adottata in seguito a tale risoluzione, di recuperare una determinata somma versata all'IH nell'ambito dell'esecuzione del contratto.

11 Il 9 marzo 2002, l'IH ha presentato alla Commissione una domanda volta ad ottenere l'accesso ai documenti relativi al contratto.

12 Con lettera 8 luglio 2002, la Commissione ha inviato all'IH un elenco dei documenti contenuti in quattro fascicoli (in prosieguo: la «lettera 8 luglio 2002»). In tale lettera, riferendosi all'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001, essa ha respinto la richiesta dell'IH relativamente a taluni documenti contenuti nei primi tre fascicoli nonché alla totalità dei documenti contenuti nel quarto fascicolo.

13 Con lettera 11 luglio 2002, indirizzata al presidente della Commissione, l'IH ha chiesto di beneficiare di un accesso completo ai documenti relativi al contratto.

14 Con lettera 26 luglio 2002, firmata dal direttore della direzione «Europa, Caucaso e Asia centrale» in seno all'Ufficio di cooperazione EuropeAid (in prosieguo: la «lettera 26 luglio 2002»), la Commissione ha risposto a tale domanda nei seguenti termini:

«Faccio riferimento alla vostra lettera dell'11 luglio 2002 al Presidente Prodi, alla quale egli mi ha chiesto di rispondere.

(…)

Nell'ultima lettera che avete ricevuto dalla Commissione, datata 8 luglio 2002, facente seguito alla vostra richiesta volta a conoscere il contenuto dei fascicoli relativi al contratto (…), è stato messo a vostra disposizione un indice di suddetto contenuto. In base a tale indice, siete stati pregati di informare i servizi della Commissione dei documenti di cui desideravate copia.

In seguito a una siffatta domanda, potete beneficiare di un accesso immediato ai documenti non soggetti ad alcuna restrizione. Quanto all'accesso ai documenti soggetti a restrizione, quali previsti dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, di norma si decide caso per caso.

Ribadisco l'attenzione e la priorità che i servizi della Commissione accordano alla vostra domanda».

15 Il 26 agosto 2002, l'IH ha consultato i documenti ai quali la Commissione aveva accettato di concederle l'accesso.

16 In seguito, la Commissione e l'IH hanno cercato di giungere ad una composizione amichevole in merito alla restituzione della somma reclamata dalla Commissione in base al contratto. Tuttavia, all'inizio del mese di ottobre 2003, la Commissione e l'IH hanno constatato di non essere in condizione di addivenire ad una tale composizione.

17 Il 6 ottobre 2003, l'IH ha denunciato al Mediatore europeo il rifiuto opposto dalla Commissione di concederle un accesso completo ai documenti relativi al contratto. Suddetta denuncia è stata registrata con il numero di ruolo 1874/2003/GG (in prosieguo: la «denuncia presentata dall'IH»).

18 Il 15 luglio 2004, il Mediatore ha inviato alla Commissione un progetto di raccomandazione in cui constatava che quest'ultima non aveva trattato correttamente la richiesta di accesso completo ai documenti relativi al contratto presentata dall'IH e invitava tale istituzione a procedere ad un nuovo esame di detta richiesta. Ha raccomandato, inoltre, alla Commissione di consentire un accesso ai detti documenti, a meno che quest'ultima non fosse in grado di dimostrare che il rifiuto di accesso ai medesimi corrispondesse a una delle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001.

19 Il 12 e il 21 ottobre 2004, la Commissione ha trasmesso al Mediatore un parere circostanziato, redatto in inglese, seguito da una versione in lingua tedesca dello stesso (in prosieguo: il «parere circostanziato»). In tale parere, essa affermava segnatamente quanto segue:

«La Commissione accetta il progetto di raccomandazione del Mediatore europeo; essa ha riesaminato la domanda dell'[IH] volta ad ottenere un accesso al fascicolo [afferente al contratto]. Essa ha riesaminato la questione se i documenti contenuti nei fascicoli nn. 1, 2 e 3, ai quali era stato rifiutato l'accesso, nonché la totalità dei documenti del fascicolo n. 4 dovessero essere divulgati, in tutto o in parte, ai sensi delle disposizioni del regolamento (…) n. 1049/2001».

20 In esito al suddetto riesame, la Commissione ha accettato di divulgare cinque dei documenti per i quali aveva precedentemente negato l'accesso all'IH e li ha allegati in copia al parere circostanziato.

21 Per quanto riguarda il resto dei documenti oggetto della domanda di accesso, essa ha tuttavia mantenuto fermo il suo rifiuto di concedere all'IH un tale accesso.

22 Il Mediatore ha trasmesso all'IH copia delle versioni inglese e tedesca del parere circostanziato, rispettivamente in data 18 e 25 ottobre 2004, invitando quest'ultima a presentare osservazioni a tal proposito, cosa che ha fatto il 22 ottobre 2004.

23 Il 14 dicembre 2004, il Mediatore ha adottato una decisione definitiva in ordine alla denuncia presentata dall'IH. In conclusione, al punto 3.1 della sua decisione, il Mediatore ha criticato la prassi amministrativa della Commissione nel caso di specie. Al tale titolo egli ha constatato che il fatto che quest'ultima non avesse addotto valide ragioni atte a giustificare il suo rifiuto di concedere all'IH l'accesso a vari documenti relativi al contratto costituiva un caso di cattiva amministrazione. Tuttavia, ritenendo che il Parlamento europeo non potesse adottare misure atte a sostenere la sua posizione e quella dell'IH nel procedimento di cui era investito, il Mediatore non ha reputato utile trasmettere una relazione speciale al Parlamento e, al punto 3.5 della sua decisione, ha deciso di archiviare il procedimento inerente alla denuncia di cui trattasi.

24 Il 22 dicembre 2004, sulla scorta delle conclusioni di suddetta decisione definitiva, l'IH ha inoltrato al presidente della Commissione una domanda di accesso completo ai documenti relativi al contratto redatta nei seguenti termini:

«(…) con la presente, mi pregio di sottoporLe una domanda formale [diretta] a consentire all'[IH] un accesso senza restrizioni ai fascicoli della Commissione riguardanti il [contratto], compresi tutti i documenti per i quali fino ad ora è stato

negato l'accesso da parte dei Suoi servizi. La prego di fornire le istruzioni necessarie al fine di concordare (…) una data prossima per dare seguito a tale domanda. (…)

A sostegno della presente domanda, [rinvio] alla decisione del Mediatore (…) 14 dicembre 2004. (…)

Spero che non sarà necessario agire in giudizio e che Lei darà ai Suoi servizi istruzioni [per] garantire un accesso integrale ai fascicoli di cui trattasi. (…)

Ho annotato il 21 gennaio 2005 come data in cui spero di poter ricevere una Sua risposta.

(…)».

25 Il 21 gennaio 2005, in risposta a tale domanda, la Commissione ha trasmesso all'IH una lettera dal seguente tenore:

«La ringrazio per la Sua lettera del 22 dicembre 2004 (…), con cui chiede l'accesso ai documenti [afferenti al contratto], a norma del regolamento [n.] 1049/2001 (…).

La Commissione non ha ancora adottato una posizione definitiva [in merito] alla decisione del Mediatore 14 dicembre 2004, ma tratterà quanto prima la Sua domanda.

La ringrazio fin d'ora della Sua comprensione e colgo l'occasione per porgerLe cordiali saluti (…)».

26 Con l'atto controverso, firmato dal direttore della direzione «Sostegno alle operazioni» in seno all'Ufficio di cooperazione EuropeAid, il 14 febbraio 2005 la Commissione ha replicato come segue alla domanda presentata dall'IH il 22 dicembre 2004:

«La ringrazio per la Sua lettera del 22 dicembre 2004 (…), con cui chiede l'accesso ai documenti [afferenti al contratto], a norma del regolamento [n.] 1049/2001 (…).

In data 21 gennaio 2005, l'ho informata che la Commissione doveva adottare una posizione definitiva [in merito] alla decisione del Mediatore 14 dicembre 2004 prima di rispondere alla Sua domanda.

Poiché la Commissione [riguardo] a detta decisione ha adottato la posizione secondo cui tale istituzione non condivide l'interpretazione del Mediatore relativa [all'art. 4, nn. 1, lett. b), e 3, secondo comma] del regolamento sopra citato e riguardante il regolamento [(CE) n.] 45/2001 [del Parlamento europeo e del Consiglio 18 dicembre 2000], concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari [nonché la libera circolazione di tali dati (GU 2001, L 8, pag. 1)], ha deciso di non concedere l'accesso ai documenti che — a giudizio della Commissione — ricadono nel regime delle eccezioni previste dal suddetto regolamento, quali invocate nella comunicazione della Commissione al Mediatore del 12 ottobre 2004.

Mi duole dunque doverLa informare [che], ad eccezione dei documenti messi a disposizione al momento dell'accesso del Suo cliente al fascicolo [afferente al contratto] il 26 [agosto] 2002 e dei [cinque] documenti che la Commissione ha allegato a detta comunicazione al Mediatore — il cui contenuto è stato trasmesso (…) —, la Commissione non intende mettere a Sua disposizione altri documenti (…)».

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

27 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale l'11 aprile 2005, l'IH ha proposto un ricorso di annullamento contro l'atto controverso.

28 Con atto separato, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità a norma dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale. Il 26 giugno 2005, l'IH ha presentato le sue osservazioni in merito a tale eccezione.

29 A sostegno di suddetta eccezione di irricevibilità, la Commissione deduceva segnatamente che l'atto controverso si limita a confermare una decisione adottata nel mese di luglio 2002, contenuta nelle sue lettere datate 8 e 26 luglio 2002, decisione che non ha formato oggetto di alcun ricorso proposto nei termini dall'IH. Pertanto, detto atto non costituirebbe un atto impugnabile nell'ambito di un ricorso di annullamento promosso ai sensi dell'art. 230 CE.

30 In un primo momento, ai punti 72-75 della sentenza impugnata, il Tribunale ha qualificato la lettera 8 luglio 2002 come risposta iniziale a una domanda di accesso ai documenti afferenti al contratto, a norma dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1049/2001.

31 In un secondo momento, ai punti 76-79 della sentenza impugnata, il Tribunale ha qualificato la lettera 26 luglio 2002 come risposta ad una domanda confermativa, ai sensi dell'art. 8 del regolamento in parola, inviata alla Commissione dall'IH l'11 luglio 2002.

32 In un terzo momento, al punto 81 della sentenza impugnata, il Tribunale ha constatato che, in mancanza di un'impugnazione entro i termini, la decisione contenuta nella lettera 26 luglio 2002 era già divenuta definitiva alla data di proposizione del ricorso da parte dell'IH.

33 Alla luce della giurisprudenza secondo cui è irricevibile un ricorso di annullamento proposto contro una decisione meramente confermativa di una decisione anteriore non impugnata entro i termini previsti a tal fine, il Tribunale ha conseguentemente esaminato se l'atto controverso costituisca un atto meramente confermativo della decisione 26 luglio 2002.

34 In tale contesto, al punto 82 della sentenza impugnata, esso si è fondato sulla giurisprudenza secondo cui una decisione è puramente confermativa di una decisione anteriore se non contiene alcun elemento nuovo rispetto a un atto anteriore e se non è stata preceduta da un riesame della situazione del destinatario di tale atto anteriore. Al riguardo ha citato la sentenza della Corte 10 dicembre 1980, causa 23/80, Grasselli/Commissione (Racc. pag. 3709, punto 18), l'ordinanza del Tribunale 4 maggio 1998, causa T-84/97, BEUC/Commissione (Racc. pag. II-795, punto 52), e la sentenza del Tribunale 11 giugno 2002, causa T-365/00, AICS/Parlamento (Racc. pag. II-2719, punto 30).

35 A tal proposito, ai punti 83-92 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dapprima esaminato se gli elementi dedotti dall'IH potessero configurare un «elemento nuovo» ai sensi di tale giurisprudenza. Esso ha concluso che né le conclusioni del Mediatore nella sua decisione 14 dicembre 2004 né gli sviluppi e risultati dell'indagine da questi condotta nell'ambito del trattamento della denuncia presentata dall'IH costituiscono elementi nuovi atti a distinguere l'atto controverso dalla lettera 26 luglio 2002.

36 Il Tribunale ha successivamente verificato se l'atto controverso fosse stato preceduto da un «riesame» della situazione dell'IH, ai sensi della giurisprudenza citata al punto 34 della presente sentenza. Ha escluso tale possibilità ai punti 93-100 della sentenza impugnata.

37 Di conseguenza, al punto 102 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato fondato l'argomento della Commissione secondo cui l'atto controverso è meramente confermativo e, pertanto, ha accolto l'eccezione di irricevibilità sollevata da quest'ultima.

38 Infine, ad abundantiam, ai punti 103-110 della sentenza impugnata, il Tribunale ha precisato che, anche ammesso che l'atto controverso non costituisca un atto meramente confermativo della lettera 26 luglio 2002, esso non può a maggior ragione essere considerato un atto impugnabile, poiché dovrebbe in tal caso essere qualificato come risposta iniziale, ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1049/2001, non atto a costituire oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE.

39 Alla luce di tutte queste considerazioni, con la sentenza impugnata il Tribunale ha respinto il ricorso dell'IH in quanto irricevibile.

Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

40 Con il suo ricorso d'impugnazione, l'IH chiede alla Corte:

— di annullare la sentenza impugnata;

— di statuire definitivamente nel merito e di annullare l'atto controverso, o, in subordine, di rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca nuovamente in merito ad essa, e

— di condannare la Commissione alle spese.

41 La Commissione chiede alla Corte:

— di respingere il ricorso d'impugnazione, in quanto parzialmente irricevibile o in quanto privo di fondamento, e

— di condannare l'IH alle spese.

42 Con atto pervenuto alla cancelleria della Corte il 21 ottobre 2009, l'IH ha chiesto alla Corte di disporre la riapertura della fase orale del procedimento ai sensi dell'art. 61 del regolamento di procedura della Corte, applicabile al procedimento d'impugnazione in forza dell'art. 118 di quest'ultimo.

Sulla domanda di riapertura della fase orale

43 La Corte può, d'ufficio o su proposta dell'avvocato generale ovvero su istanza delle parti, disporre la riapertura della fase orale del procedimento, ai sensi dell'art. 61 del proprio regolamento di procedura, qualora ritenga di non essere sufficientemente istruita ovvero che la causa debba essere decisa sulla base di un argomento che non sia stato

oggetto di discussione tra le parti (sentenza 8 settembre 2009, causa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, Racc. pag. I-7633, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

44 Per contro, lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e il suo regolamento di procedura non prevedono la facoltà per le parti di depositare osservazioni in risposta alle conclusioni presentate dall'avvocato generale.

45 Orbene, nella sua domanda, l'IH si limita a far valere che le conclusioni dell'avvocato generale sarebbero fondate su un'interpretazione erronea del regolamento n. 1049/2001.

46 La Corte, sentito l'avvocato generale, ritiene di disporre, nella specie, di tutti gli elementi necessari per statuire sulla controversia di cui è investita e che quest'ultima non debba essere esaminata alla luce di un argomento non dibattuto dinanzi ad essa.

47 Conseguentemente, non vi è motivo per disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

Sull'impugnazione

48 Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha sostanzialmente accolto l'eccezione di irricevibilità sollevata dinanzi ad esso dalla Commissione adducendo che l'atto controverso non costituisce un atto impugnabile.

49 L'IH deduce tre motivi a sostegno della sua impugnazione. Il primo motivo verte su una qualificazione erronea della decisione contenuta nella lettera 26 luglio 2002 come risposta ad una domanda confermativa ai sensi dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1049/2001. Il secondo e il terzo motivo, riguardanti l'atto controverso, vertono rispettivamente su una qualificazione erronea di detto atto come atto meramente confermativo della predetta decisione e su un'erronea qualificazione di tale atto come risposta iniziale, ai sensi dell'art. 7, n. 1, del medesimo regolamento.

50 Occorre, anzitutto, esaminare congiuntamente il secondo e il terzo motivo.

51 Secondo una giurisprudenza costante, possono essere oggetto di un ricorso di annullamento soltanto i provvedimenti che producono effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questo (v., in particolare, sentenza 12 settembre 2006, causa C-131/03 P, Reynolds Tobacco e a./Commissione, Racc. pag. I-7795, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

52 Dalla costante giurisprudenza relativa alla ricevibilità dei ricorsi di annullamento si evince anche che occorre riferirsi alla sostanza stessa degli atti impugnati nonché all'intenzione dei loro autori per qualificare gli atti medesimi. A tal riguardo, in linea di principio, costituiscono atti impugnabili i provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione della Commissione al termine di un procedimento amministrativo e che sono intesi alla produzione di effetti giuridici obbligatori tali da incidere sugli interessi del ricorrente, con esclusione segnatamente dei provvedimenti intermedi destinati a preparare la decisione finale, privi di tali effetti, nonché degli atti puramente confermativi di un atto anteriore non impugnato nei termini (v., in tal senso, sentenza 17 luglio 2008, causa C-521/06 P, Athinaïki Techniki/Commissione, Racc. pag. I-5829, punto 42).

53 Per quanto riguarda il regolamento n. 1049/2001, va rilevato che gli artt. 7 e 8 di quest'ultimo, prevedendo una procedura in due tempi, hanno lo scopo di consentire, da un lato, un trattamento rapido ed agevole delle domande di accesso ai documenti delle istituzioni interessate nonché, dall'altro, in modo prioritario, una composizione amichevole delle divergenze che possono eventualmente sorgere. Per i casi in cui una

siffatta divergenza non possa essere risolta tra le parti, il n. 1 di detto art. 8 prevede due mezzi di ricorso, ossia un ricorso giurisdizionale e il deposito di una denuncia presso il Mediatore.

54 Detto procedimento, nella parte in cui prevede la presentazione di una domanda confermativa, permette in particolare all'istituzione interessata di riesaminare la sua posizione prima di adottare una decisione definitiva di rifiuto impugnabile dinanzi ai giudici dell'Unione. Un procedimento del genere permette di trattare con maggiore prontezza le domande iniziali e, di conseguenza, di rispondere il più sovente possibile alle aspettative del richiedente, permettendo comunque a tale istituzione di adottare una posizione circostanziata prima di rifiutare definitivamente l'accesso ai documenti richiesti dal richiedente, in particolare se quest'ultimo ripropone la sua domanda di divulgazione dei medesimi nonostante un rifiuto motivato da parte dell'istituzione di cui trattasi.

55 Per determinare se un atto possa essere impugnabile ai sensi dell'art. 230 CE, occorre tener conto del suo contenuto più che della sua presentazione formale (v. sentenza 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639, punto 9).

56 Va peraltro sottolineato che il regolamento n. 1049/2001 concede un diritto di accesso molto ampio ai documenti delle istituzioni interessate, poiché il beneficio di un siffatto diritto non è subordinato, ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento in parola, a una motivazione della domanda. Inoltre, a norma dell'art. 4, n. 7, di quest'ultimo, le eccezioni di cui ai nn. 1-3 di tale articolo possono applicarsi unicamente al periodo in cui detta protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento.

57 Ne consegue che un soggetto può presentare una nuova domanda di accesso riguardante i documenti ai quali gli è stato precedentemente negato l'accesso. Una siffatta domanda obbliga l'istituzione interessata ad esaminare se il precedente rifiuto di accesso continua a essere giustificato alla luce di un mutamento della situazione di diritto o di fatto intervenuta nel frattempo.

58 Va constatato al riguardo che l'atto controverso costituisce, in considerazione tanto del suo contenuto, che evoca esplicitamente una «posizione definitiva» della Commissione, quanto del contesto in cui è intervenuto, un rifiuto definitivo, da parte della Commissione, di divulgare la totalità dei documenti richiesti dall'IH. Tale rifiuto ha posto fine a una lunga serie di azioni compiute in modo continuativo da quest'ultima per quasi tre anni, ricordate ai punti 11-26 della presente sentenza, volte ad ottenere l'accesso ai documenti afferenti al contratto e comprendenti più domande presentate a tal fine dall'IH.

59 Come rilevato al punto 57 della presente sentenza, all'IH era consentito presentare nuove domande di accesso a detti documenti senza che la Commissione potesse opporle i precedenti rifiuti di accesso.

60 Del pari, in circostanze come quelle della presente controversia, la Commissione non può utilmente affermare che l'IH avrebbe dovuto, dopo che le era stato trasmesso l'atto controverso, presentare una nuova domanda e aspettare che tale istituzione le opponesse un nuovo rifiuto affinché quest'ultimo potesse essere considerato come atto definitivo e, dunque, impugnabile. Infatti, indipendentemente dal fatto che, nell'atto controverso, la Commissione non abbia informato l'IH del suo diritto di presentare una domanda confermativa, una tale azione, da parte di quest'ultima, non può sfociare nel risultato desiderato dalla medesima, tenuto conto del fatto che la Commissione, come emerge dal parere circostanziato e dalla divulgazione di cinque documenti nell'ambito del procedimento promosso dinanzi al Mediatore, aveva esaminato dettagliatamente la domanda di accesso presentata dall'IH e fissato definitivamente la sua posizione per quanto riguarda il diniego di accesso ai documenti richiesti.

61 Esigere che venga intrapresa un'azione del genere sarebbe peraltro contrario all'obiettivo del procedimento stabilito nel regolamento n. 1049/2001, il quale mira a garantire un accesso rapido ed agevole ai documenti delle istituzioni interessate.

62 Alla luce dell'insieme di questi elementi, va constatato che il Tribunale ha erroneamente considerato che l'atto impugnato non costituisce un atto impugnabile

che possa formare oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE. Infatti, dalle considerazioni che precedono emerge che, contrariamente a quanto statuito dal Tribunale, il ricorso contro un siffatto atto è ricevibile.

63 Ne consegue che il secondo e il terzo motivo dedotti dall'IH a sostegno della sua impugnazione sono fondati. Senza che sia necessario esaminare il primo motivo, va dunque accolto il ricorso di impugnazione e annullato l'atto impugnato.

Sul ricorso di primo grado

64 Ai sensi dell'art. 61, primo comma, dello Statuto della Corte, quest'ultima, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia, qualora lo stato degli atti lo consenta.

65 Nella presente fase del procedimento, la Corte non è tuttavia in grado di decidere sul merito del ricorso proposto dall'IH dinanzi al Tribunale. Tale aspetto della controversia implica, infatti, l'esame di motivi e elementi che non sono stati dibattuti dinanzi al Tribunale, essendosi quest'ultimo pronunciato su un'eccezione d'irricevibilità formulata con atto separato. Di conseguenza, per quanto riguarda il merito della controversia, la causa non può essere decisa allo stato degli atti. Per contro, la Corte dispone degli elementi necessari per statuire definitivamente sull'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione nel giudizio di primo grado.

66 Per i motivi enunciati ai punti 51-62 della presente sentenza, detta eccezione d'irricevibilità, vertente sul fatto che l'atto controverso non può formare oggetto di un ricorso di annullamento, deve essere respinta.

67 Di conseguenza, occorre rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché esamini il ricorso dell'IH diretto all'annullamento dell'atto controverso.

Sulle spese

68 Ai sensi dell'art. 122, primo comma, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, dello stesso regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'art. 118 di quest'ultimo, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

69 Poiché l'impugnazione è stata accolta e la Corte ha respinto l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, occorre condannare quest'ultima alle spese inerenti al ricorso di impugnazione nonché a quelle di primo grado inerenti all'eccezione di irricevibilità, conformemente a quanto richiesto dall'IH, e riservare le spese quanto al resto.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) **La sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 5 giugno 2008, causa T-141/05, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, è annullata.**

2) **L'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione delle Comunità europee dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee è respinta.**

3) **La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea affinché statuisca sulle conclusioni dell'Internationaler Hilfsfonds eV dirette all'annullamento della decisione della Commissione delle Comunità europee 14 febbraio 2005, con cui le viene negato l'accesso a taluni documenti detenuti da quest'ultima.**

4) **La Commissione europea è condannata alle spese inerenti al presente grado nonché a quelle di primo grado relative all'eccezione di irricevibilità.**

5) **Le spese sono riservate quanto al resto.**

Firme