SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)
12 ottobre 2000 *

Nella causa T-123/99,

JT's Corporation Ltd, con sede in Bromley (Regno Unito), rappresentata dal signor M. Cornwell-Kelly, solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio legale Wilson Associates, 3, boulevard Royal,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori U. Wölker e X. Lewis, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda d'annullamento della decisione 11 marzo 1999 con la quale la Commissione ha negato alla ricorrente l'accesso a taluni documenti,

* Lingua processuale: l'inglese.

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

composto dalla signora V. Tiili, presidente, e dai signori R.M. Moura Ramos e P. Mengozzi, giudici,

cancelliere: signora B. Pastor, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 29 marzo 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Ambito normativo

1 Nell'atto finale del Trattato sull'Unione europea gli Stati membri hanno inserito una dichiarazione (n. 17) sul diritto di accesso alle informazioni (in prosieguo: la «dichiarazione n. 17»), avente il seguente tenore:

«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 su misure intese ad accrescere l'accesso del pubblico alle informazioni di cui dispongono le istituzioni».

2 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 L 340, pag. 41; in prosieguo: il «codice di condotta»), diretto a fissare i principi che disciplinano l'accesso ai documenti di cui essi dispongono.

3 Per quanto la riguarda, la Commissione ha adottato tale codice di condotta con decisione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom, sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58).

4 Il codice di condotta enuncia il seguente principio generale:

«Il pubblico avrà il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispongono la Commissione e il Consiglio».

5 Esso dispone nel punto intitolato «Trattamento delle richieste iniziali», terzo capoverso (in prosieguo: la «regola dell'autore»):

«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».

6 Le circostanze che possono essere fatte valere da un'istituzione per giustificare il rigetto di una richiesta di accesso a un documento sono elencate nel punto del codice di condotta, recante il titolo «Regime delle eccezioni», nei seguenti termini:

«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),

(...)

Le istituzioni possono inoltre negare l'accesso per assicurare la tutela dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni».

7 Il 4 marzo 1994 è stata pubblicata la comunicazione della Commissione 94/C 67/03 sul miglioramento dell'accesso ai documenti (GU C 67, pag. 5), che precisa le condizioni di applicazione della decisione 94/90. Da questa comunicazione risulta che «chiunque [...] può chiedere l'accesso a qualsiasi documento della Commissione non pubblicato, compresi i documenti introduttivi ed altro materiale esplicativo». Per quanto riguarda le deroghe previste dal codice di condotta, nella comunicazione si fa presente che «[l]a 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 [...]». A questo riguardo si precisa inoltre che «l'applicazione delle deroghe non è automatica, e per ogni richiesta d'accesso a un documento verranno valutati i pro e i contro».

8 Il regolamento (CEE) del Consiglio 19 maggio 1981, n. 1468, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione della regolamentazione doganale o agricola (GU L 144, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 marzo 1987, n. 945, (GU L 90, pag. 3), dispone all'art. 15 ter:

«(...) Allo scopo di conseguire gli obiettivi del presente regolamento la Commissione può effettuare, alle condizioni previste dall'articolo 15 bis, missioni comunitarie di cooperazione amministrativa e di indagine in paesi terzi in coordinazione e stretta cooperazione con le autorità competenti degli Stati membri.

[...]».

9 L'art. 15 quater del medesimo regolamento prevede:

«Le constatazioni effettuate e le informazioni ottenute nel quadro delle missioni comunitarie di cui all'articolo 15 ter, segnatamente sotto forma di documenti comunicati dalle autorità competenti dei paesi terzi interessati, sono trattate conformemente all'articolo 19.

Ai fini dell'utilizzazione nell'ambito di azioni giudiziarie o azioni penali intentate per non aver rispettato la regolamentazione doganale o agricola, la Commissione rilascia alle autorità competenti degli Stati membri, a richiesta di queste ultime, documenti originali ottenuti o copie legalizzate dei medesimi».

10 L'art. 19 del regolamento n. 1468/81 è formulato come segue:

«1. Le informazioni comunicate in qualsiasi forma in applicazione del presente regolamento sono riservate. Esse sono coperte dal segreto d'ufficio e godono della protezione accordata alle informazioni di natura analoga dalla legislazione nazionale dello Stato membro che le riceve o dalle norme corrispondenti applicabili agli organi comunitari.

Le informazioni di cui al primo comma non possono, in particolare, essere trasmesse a persone diverse da quelle che, negli Stati membri o nell'ambito delle istituzioni comunitarie, sono tenute per le loro funzioni a conoscerle. Esse non possono essere utilizzate a fini diversi da quelli previsti dal presente regolamento, a meno che l'autorità che le ha fornite vi abbia espressamente acconsentito e purché tale comunicazione o utilizzazione non sia contraria alle disposizioni vigenti nello Stato membro in cui ha sede l'autorità ricevente.

2. Il paragrafo 1 non osta a che le informazioni ottenute in applicazione del presente regolamento siano utilizzate in azioni giudiziarie o in procedimenti intentati successivamente per inosservanza della regolamentazione doganale o agricola.

L'autorità competente dello Stato membro che ha fornito dette informazioni è tempestivamente informata dell'uso che ne viene fatto».

11 Il regolamento n. 1468/81 è stato abrogato e sostituito col regolamento (CE) del Consiglio 13 marzo 1997, n. 515, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la

Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola (GU L 82, pag. 1); quest'ultimo è applicabile a partire dal 13 marzo 1998.

Fatti all'origine della controversia

12 La ricorrente importa prodotti tessili provenienti in particolare dal Bangladesh. Essa ha ricevuto, nel 1997 e nel 1998, varie ingiunzioni di versamento a posteriori di dazi doganali per un importo totale di 661 133,89 lire sterline (GBP). Tali ingiunzioni riguardavano talune importazioni di beni che rientrano nel capitolo 61 della tariffa doganale comune, effettuate nel corso degli anni 1994, 1995 e 1996.

13 Le importazioni di cui trattasi erano state inizialmente esentate dai dazi doganali dietro presentazione di certificati d'origine nell'ambito del sistema di preferenze generalizzate (in prosieguo: i «modelli A SPG»), attestanti che i beni provenivano dal Bangladesh. Tali modelli A SPG sono stati in seguito dichiarati nulli dal governo del Bangladesh.

14 La ricorrente ha contestato le ingiunzioni di versamento a posteriori di dazi doganali dinanzi ad un giudice del Regno Unito. Presumendo che taluni documenti in possesso della Commissione avrebbero permesso di conoscere le ragioni dell'annullamento dei modelli A SPG, la ricorrente, con lettera 20 novembre 1998, ha chiesto alla Commissione di consentirle l'accesso a tali documenti, vale a dire:

— le relazioni della missione dell'Unione europea dal 1993 al 1996 riguardanti il Bangladesh, compresi i loro allegati (categoria 1);

— le risposte del governo del Bangladesh (categoria 2);

— le decisioni della Commissione relative alle relazioni della missione (categoria 3);

— la corrispondenza tra la Commissione e il governo del Bangladesh riguardo all'annullamento dei modelli A SPG (categoria 4);

— le relazioni o rendiconti stilati o ricevuti dalla Commissione sul funzionamento del sistema di preferenze generalizzate per prodotti tessili importati dal Bangladesh dal 1991 al 1996 (categoria 5).

15 Con lettera 15 dicembre 1998 la Commissione ha rifiutato l'accesso ai documenti citati. La ricorrente ha successivamente ribadito la sua domanda con lettera 7 gennaio 1999. Con lettera 18 febbraio 1999 la Commissione ha fatto sapere alla ricorrente che avrebbe esaminato al più presto la domanda confermativa e che avrebbe preso una decisione successivamente. Infine, con lettera 11 marzo 1999 (in prosieguo: la «decisione» o la «decisione impugnata»), la Commissione ha respinto la domanda confermativa nei seguenti termini:

«(...) Per quanto riguarda la prima categoria e una parte della quarta categoria di documenti (le relazioni della missione e i loro allegati, nonché la corrispondenza della Commissione con il governo del Bangladesh relativa all'annullamento dei modelli A SPG): tali relazioni sono coperte dalla deroga che attiene alla protezione dell'interesse pubblico poiché esse riguardano i controlli e le indagini della Commissione. Tale deroga alla regola dell'accesso è espressamente prevista dal codice di condotta riguardante l'accesso del pubblico ai documenti della Commissione e del Consiglio, adottato dalla Commissione l'8 febbraio 1994. È infatti essenziale per la Commissione di poter condurre tali indagini, che mirano

ad esaminare l'autenticità e la regolarità dei certificati, pur rispettando il carattere riservato di tali procedure. Inoltre, una cooperazione sincera e un clima di reciproca fiducia tra la Commissione, gli Stati membri interessati — che hanno partecipato alla missione — e il governo del Bangladesh sono necessari per garantire il rispetto della normativa doganale.

Inoltre, la Commissione ha sicuramente condotto l'indagine nel Bangladesh conformemente al regolamento n. 1468/81 (...). Infatti, l'art. 15 ter di tale regolamento, come modificato, permette alla Commissione di procedere a missioni comunitarie di cooperazione amministrativa e d'indagine nei paesi terzi in coordinazione e in cooperazione stretta con le autorità competenti degli Stati membri. Gli accertamenti effettuati e le informazioni ottenute nell'ambito di tali missioni comunitarie devono essere trattati conformemente all'art. 19 del regolamento, che istituisce rigorose norme di riservatezza che disciplinano l'uso e lo scambio di informazioni nell'ambito delle disposizioni sull'assistenza reciproca. In forza di tale articolo, è vietato alla Commissione o alle autorità degli Stati membri di trasmettere le informazioni ottenute nel corso delle indagini a persone diverse da quelle che, negli Stati membri o all'interno delle istituzioni comunitarie, per le loro funzioni sono tenute a conoscerle o a utilizzarle.

Per quanto riguarda la seconda categoria e una parte della quarta categoria dei documenti (le risposte del governo del Bangladesh alla relazione sulle sue agenzie e le lettere di tale governo alla Commissione relative all'annullamento dei modelli A SPG), il summenzionato codice di condotta prevede che, 'allorché il documento in possesso di una istituzione avrà per autore una persona fisica o giuridica, uno Stato membro, un'altra istituzione o organo comunitario o qualsiasi altro organismo nazionale o internazionale, la domanda dovrà essere indirizzata direttamente all'autore del documento'. Di conseguenza, dato che tali lettere non sono documenti della Commissione, Vi suggerisco di prendere contatto direttamente con le autorità da cui esse provengono.

Per quanto riguarda la terza categoria di documenti (le decisioni della Commissione relative alle relazioni della missione), posso annunciarVi che,

poiché nessuna 'decisione della Commissione' è stata presa riguardo alle relazioni della missione di cui avete fatto menzione, tali documenti non esistono.

Quanto alla quinta categoria di documenti (relazioni o rendiconti raccolti o ricevuti dalla Commissione riguardo all'applicazione e alla gestione del sistema di preferenze generalizzate riguardanti i prodotti tessili importati dal Bangladesh tra il 1991 e il 1996), la Vostra domanda riguarda un così gran numero di documenti che è del tutto irrealizzabile intraprendere un lavoro che implicherebbe l'esame di moltissimi archivi di altre direzioni generali, nonché di quelli dell'UCLAF per tale periodo (il volume della corrispondenza su tale questione, con le relazioni e gli allegati, si stima in migliaia di documenti). Vi suggerisco quindi di precisare la Vostra domanda su tale punto (...)».

Procedimento e conclusioni delle parti

16 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 21 maggio 1999 la ricorrente ha proposto il ricorso in esame.

17 La fase scritta del procedimento si è conclusa il 15 ottobre 1999.

18 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale e, come misure di organizzazione del procedimento, ha chiesto alle parti di rispondere a quesiti scritti e di produrre taluni documenti. Le parti hanno adempiuto tali richieste.

19 Le parti hanno svolto osservazioni orali e risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza svoltasi il 29 marzo 2000.

20 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

21 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile o, in subordine, infondato, per quanto riguarda l'asserito rifiuto di autorizzare l'accesso ai documenti della categoria 5;

— dichiarare il ricorso irricevibile o, in subordine, infondato, per mancanza d'interesse nella parte in cui esso riguarda il rifiuto di autorizzare l'accesso alla relazione della missione novembre-dicembre 1996;

— dichiarare infondato il ricorso per il resto;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità

Sulla ricevibilità del ricorso per quanto riguarda le relazioni o i rendiconti stilati o ricevuti dalla Commissione sul funzionamento del sistema di preferenze generalizzate per prodotti tessili importati dal Bangladesh dal 1991 al 1996

22 La convenuta espone che essa non ha rifiutato l'accesso ai documenti della categoria 5, ma che ha soltanto invitato la ricorrente a precisare la sua domanda, il che questa ha omesso di fare in seguito.

23 La convenuta conclude che essa non ha preso alcuna decisione per quanto riguarda tale categoria di documenti. Di conseguenza, il ricorso d'annullamento in esame sarebbe parzialmente irricevibile.

24 Il Tribunale constata che la domanda d'accesso della ricorrente in particolare ai documenti della categoria 5, ha costituito inizialmente oggetto di una decisione di rigetto della Commissione. A tale proposito, occorre rammentare che l'art. 2, n. 4, della decisione 94/90 stabilisce che «la mancata risposta nel mese successivo alla presentazione di una domanda di revisione equivale ad una decisione di rigetto». Nella fattispecie, la Commissione non ha risposto alla domanda confermativa in detto termine di un mese a decorrere dal ricevimento di quest'ultima. Infatti, emerge dagli atti che la Commissione, che ha ricevuto la domanda confermativa della ricorrente il 18 gennaio 1999, si è limitata a far sapere alla ricorrente, con lettera 18 febbraio 1999, che essa avrebbe esaminato la richiesta il più presto possibile e avrebbe inviato successivamente la sua

risposta. Di conseguenza, alla scadenza del termine di un mese successivo al ricevimento da parte della Commissione della domanda confermativa, esisteva una decisione di rigetto di quest'ultima. Tuttavia, occorre considerare che la lettera 11 marzo 1999 ha sostituito tale decisione di rigetto implicito e che essa costituisce, rispetto a quest'ultima, una decisione che ritiene un nuovo elemento, vale a dire la sostituzione del rifiuto precedente di dare accesso alla ricorrente ai documenti della categoria 5 con un invito a precisare la domanda d'accesso a tali documenti.

25 Va inoltre constatato che, invitando la ricorrente a precisare la sua domanda, a causa del gran numero di documenti di cui trattasi, la Commissione ha esplicitamente lasciato in sospeso l'esame di tale parte della domanda d'accesso e non esclude, manifestamente, la possibilità di dare accesso a taluni di questi documenti (v., per analogia, ordinanza della Corte 28 giugno 1993, causa C-64/93, Donatab e a./Commissione, Racc. pag. I-3595, punti 13 e 14, e ordinanza del Tribunale 30 settembre 1999, causa T-182/98, UPS Europe/Commissione, Racc. pag. II-2857, punti 39-45). La posizione della Commissione sull'accesso a tale categoria di documenti non è pertanto definitiva.

26 Ne consegue che il ricorso è irricevibile per quanto riguarda i documenti della categoria 5.

Sulla ricevibilità del ricorso per quanto concerne la relazione della missione novembre-dicembre 1996

Argomenti delle parti

27 La convenuta osserva che la ricorrente dispone già di questo documento della «categoria 1», che figura peraltro in copia nell'allegato 5 del ricorso. Tale documento sarebbe stato trasmesso alla ricorrente dalle autorità doganali britanniche il 22 luglio 1998, successivamente alla eliminazione di talune

informazioni. Essa sottolinea, a tale proposito, che la ricorrente non ha specificato in nessuna delle sue lettere che essa intendeva aver accesso alle informazioni eliminate dalle autorità britanniche.

28 La convenuta conclude che la ricorrente non ha interesse ad ottenere l'accesso a tale documento.

29 La ricorrente chiarisce che essa ha ricevuto un estratto della relazione della missione di cui trattasi e delle copie della corrispondenza relativa alle trattative tra la Commissione e il governo del Bangladesh, ma che sono state eliminate talune informazioni come le «dichiarazioni delle società bengalesi», che figurano nell'allegato 1 della relazione. Inoltre, non le sarebbero state trasmesse nemmeno le relazioni, le note, le dichiarazioni, le fatture, nonché la corrispondenza, raccolte dalla missione e allegate alla relazione. La ricorrente fa notare altresì che essa ha ricevuto l'estratto della detta relazione della missione l'11 maggio 1999, dunque successivamente all'adozione della decisione impugnata.

Giudizio del Tribunale

30 Occorre constatare che la ricorrente non ha ottenuto l'accesso a tutta la relazione della missione novembre-dicembre 1996. Orbene, il fatto che la ricorrente abbia avuto accesso ad una parte di uno dei documenti menzionati nella sua domanda non può averla privata del diritto di chiedere la comunicazione delle altre parti di tale documento e degli altri documenti ai quali essa non ha ancora ottenuto l'accesso (sentenza del Tribunale 7 dicembre 1999, causa T-92/98, Interporc/ Commissione, Racc. pag. II-3521, punto 46). Di conseguenza, contrariamente a quanto sostenuto dalla convenuta, la ricorrente ha interesse ad ottenere l'annullamento del rifiuto di dare accesso alla relazione della missione novembre-dicembre 1996.

Nel merito

31 La ricorrente deduce, sostanzialmente, due motivi a sostegno del suo ricorso, relativi alla violazione, in primo luogo, della decisione 94/90 e del regolamento n. 1468/81 e, in secondo luogo, dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE).

Sul primo motivo, relativo ad una violazione della decisione 94/90 e del regolamento n. 1468/81

32 Occorre esaminare tale motivo in considerazione dei diversi documenti dei quali è stato chiesto l'accesso.

Relazioni della missione e corrispondenza inviata dalla Commissione al governo del Bangladesh

— Argomenti delle parti

33 La ricorrente osserva che le deroghe previste in materia di accesso ai documenti devono essere interpretate restrittivamente, di modo che non venga meno l'applicazione del principio generale che consiste nel dare al pubblico il più ampio accesso possibile ai documenti in possesso della Commissione. Essa rammenta parimenti che quest'ultima deve esaminare per ogni documento chiesto se la comunicazione sia effettivamente tale da essere contraria ad uno degli interessi tutelati.

34 Orbene, nel caso di specie, nessun elemento consentirebbe di affermare che la comunicazione delle informazioni chieste possa ostacolare i controlli e le indagini, tanto più che la suddetta attività sarebbe ormai stata compiuta. Peraltro, il fatto che i documenti di cui trattasi siano stati stilati nell'ambito di una cooperazione tra la Commissione, gli Stati membri e il governo di un paese terzo non cambierebbe in alcun modo la natura delle informazioni che vi si trovano. Secondo la ricorrente, tali informazioni si riferiscono a questioni meramente di fatto che hanno una incidenza sul diritto o meno al beneficio di una riduzione tariffaria per talune esportazioni di beni, per le quali era stato inizialmente attestato che potevano aver diritto a tale riduzione. La ricorrente ritiene che le informazioni di cui trattasi non siano di per sé riservate o delicate. Esse non riguarderebbero, ad esempio, questioni diplomatiche o di politica generale o commerciale.

35 La ricorrente rammenta altresì che l'art. 19, n. 2, del regolamento n. 1468/81, non osta a che le informazioni ottenute in applicazione del regolamento medesimo siano utilizzate in azioni giudiziarie o in procedimenti intentati successivamente per inosservanza della regolamentazione doganale. La ricorrente sottolinea che le informazioni chieste alla Commissione sono appunto destinate ad essere utilizzate nell'ambito di un'azione giudiziaria. Di conseguenza, il far riferimento alla riservatezza di tali informazioni, come fa la Commissione, sarebbe in contrasto con l'art. 19, n. 2, del regolamento n. 1468/81.

36 Inoltre, il rifiuto di accesso violerebbe, nel caso di specie, il principio del rispetto dei diritti della difesa. Infatti, le informazioni alle quali si chiede di accedere sarebbero utilizzate per giustificare le ingiunzioni di versamento a posteriori di dazi doganali senza che la ricorrente possa opportunamente difendersi a causa del rifiuto che le è stato opposto dalla Commissione. Su tale punto, la ricorrente aggiunge che nel Regno Unito l'onere della prova del fatto che i dazi doganali non erano dovuti incombe sul soggetto che contesta un'ingiunzione di versamento a posteriori. La ricorrente segnala, peraltro, che il giudice nazionale adito per la causa riguardante l'esigibilità dei dazi doganali non è competente ad intimare alla Commissione di produrre documenti.

37 La convenuta osserva anzitutto che un giudice nazionale può intimare alla Commissione di trasmettergli documenti specifici, salvo il caso in cui tale trasmissione sia atta ad ostacolare il funzionamento e l'indipendenza delle Comunità, situazione che può giustificare un rifiuto dell'istituzione. Di conseguenza, il giudice nazionale dinanzi al quale la ricorrente ha contestato i dazi doganali che le vengono richiesti potrebbe chiedere alla Commissione di trasmetterle documenti nei limiti in cui la trasmissione di questi ultimi non rientri nella deroga summenzionata.

38 La convenuta espone inoltre che i documenti di cui trattasi sono stati stilati nell'ambito delle indagini condotte conformemente al regolamento n. 1468/81. Essi apparterrebbero pertanto alla categoria di documenti riguardanti i controlli e le indagini che rientrano nella deroga obbligatoria concernente la tutela dell'interesse pubblico. La convenuta chiarisce, a tale proposito, che un clima di fiducia reciproca tra la Commissione, gli Stati membri e il governo del Bangladesh è necessario a garantire l'osservanza della normativa doganale comunitaria. I controlli effettuati a partire dal luglio 1996 avrebbero avuto come scopo di stabilire se le autorità del Bangladesh avessero consegnato certificati d'origine conformi alla normativa in vigore. Orbene, un clima di buona cooperazione sarebbe indispensabile in tale situazione. Ciò sarebbe tanto più vero in quanto la Comunità avrebbe considerato che era pericoloso effettuare controlli in Bangladesh dal 1995 al maggio 1996.

39 La convenuta contesta l'interpretazione da parte della ricorrente del regolamento n. 1468/81 e rammenta che in quest'ultimo viene enunciato il principio della riservatezza delle informazioni ottenute nell'ambito delle indagini. Essa ammette l'esistenza di una deroga a tale principio riguardante i procedimenti giudiziari, ma sostiene che tale deroga libera le autorità competenti degli Stati membri o la Commissione dal loro rigoroso obbligo di rispetto della riservatezza di tali informazioni soltanto dal momento che queste ultime sono necessarie alle autorità nell'ambito delle azioni giudiziarie. I cittadini interessati non potrebbero, in base a tale deroga, rivendicare un diritto di accesso a tali informazioni per il semplice motivo che è pendente un procedimento giudiziario. Tale diritto non sarebbe riconosciuto a favore dei detti cittadini, e potrebbe esercitarsi solo nell'ambito definito dalle normative nazionali relative al procedimento, nel caso in cui le autorità competenti utilizzino tali informazioni in un procedimento giudiziario.

40 La convenuta osserva parimenti che non è ancora terminata la sua indagine sulle circostanze in presenza delle quali le autorità del Bangladesh hanno rilasciato certificati d'origine. E anche se così fosse stato, la Commissione avrebbe potuto legittimamente negare l'accesso richiesto.

41 Infine, la convenuta precisa che l'autorità amministrativa nazionale, che è parte in causa nel procedimento pendente dinanzi ad un giudice britannico, può trasmettere alla ricorrente i documenti di cui trattasi in forza dell'art. 19, n. 2, del regolamento n. 1468/81. La soluzione della questione se tale autorità nazionale sia tenuta a trasmetterli dipenderebbe dall'ordinamento interno. In ogni caso, un'eventuale lesione dei diritti della difesa della ricorrente nel procedimento giudiziario nazionale non costituirebbe una circostanza tale da conferirle, in forza della decisione 94/90, diritti maggiori di quelli di cui beneficerebbe qualsiasi altro richiedente.

42 Nella replica la ricorrente fa riferimento alla sentenza del Tribunale 19 luglio 1999, causa T-14/98, Hautala/Consiglio (Racc. pag. II-2489), nella quale è stato deciso che l'istituzione presso la quale la richiesta d'accesso viene presentata è tenuta ad esaminare se occorra accordare un accesso parziale ai dati non coperti dalle deroghe, e che l'interesse pubblico può, eventualmente, essere protetto adeguatamente con l'eliminazione, previo esame, dei passi di un documento che possano ledere tale interesse (punti 17 e 18 della replica).

43 La convenuta sostiene che il riferimento fatto dalla ricorrente alla citata sentenza Hautala/Consiglio costituisce un motivo nuovo e pertanto irricevibile ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale. Peraltro, tale motivo, che la convenuta considera relativo ad una violazione del principio di proporzionalità, sarebbe comunque infondato.

— Giudizio del Tribunale

44 Si deve considerare, anzitutto, che non può essere accolta l'argomentazione della convenuta secondo la quale il riferimento nella replica alla citata sentenza Hautala/Consiglio costituisce un motivo nuovo e pertanto irricevibile. Infatti, tale sentenza serve solo a chiarire la portata del diritto d'accesso come previsto dal codice di condotta, specificando che le deroghe a tale diritto devono essere interpretate alla luce del principio del diritto all'informazione e del principio di proporzionalità, e che ne consegue che l'istituzione è tenuta ad esaminare se occorra accordare un accesso parziale, vale a dire ai dati non coperti dalle deroghe (citata sentenza Hautala/Consiglio, punto 87). Di conseguenza, il riferimento a tale sentenza nella replica della ricorrente rientra nel motivo, già presente nel ricorso, relativo ad una violazione della decisione 94/90, alla quale è allegato il codice di condotta.

45 Peraltro, in risposta ad un quesito postole in occasione della fase orale, la convenuta ha affermato che essa suole esaminare, quando si occupa delle richieste d'accesso, la possibilità di accordare un accesso parziale. Ne consegue che la convenuta non contesta in alcun modo la rilevanza dei principi menzionati nella citata sentenza Hautala/Consiglio.

46 Tuttavia, la decisione impugnata non contiene alcuna indicazione che rientri in tale esame. Al contrario, la motivazione di tale decisione (v. supra punto 15) evidenzia che la Commissione ha ragionato per categorie di documenti e non in relazione agli elementi d'informazione concreti contenuti nei documenti in questione. La Commissione si è infatti limitata ad esporre che le relazioni della missione «sono coperte dalla deroga che concerne la tutela dell'interesse pubblico poiché esse riguardano [i suoi] controlli ed indagini», precisando soltanto che per essa è «essenziale (...) di poter condurre tali indagini, che mirano ad esaminare l'autenticità e la regolarità dei certificati, pur rispettando il carattere riservato di tali procedure», e che «una cooperazione sincera ed un clima di reciproca fiducia (...) sono necessari per garantire il rispetto della normativa doganale».

Esprimendosi in tali termini, la Commissione fa capire che non ha valutato concretamente se la deroga che riguarda la tutela dell'interesse pubblico si applichi effettivamente a tutte le informazioni contenute nei detti documenti.

47 Peraltro l'argomentazione della Commissione è inficiata dall'estratto della relazione della missione novembre-dicembre 1996, che è stato trasmesso alla ricorrente dalle autorità britanniche e che la ricorrente ha allegato al suo ricorso. Emerge infatti dall'esame del detto estratto che una gran parte dell'informazione che esso contiene è costituita da descrizioni e accertamenti di fatti che non pregiudicano manifestamente i controlli e le indagini e quindi l'interesse pubblico (v. sentenza del Tribunale 6 aprile 2000, causa T-188/98, Kuijer/Consiglio, Racc. pag. II-1959, punto 57).

48 Da quanto precede risulta che la decisione impugnata, nella parte in cui riguarda le relazioni della missione («categoria 1») e la corrispondenza inviata dalla Commissione al governo del Bangladesh («categoria 4», in parte), è viziata da manifesti errori quanto all'applicazione della decisione 94/90 e deve pertanto essere annullata (citata sentenza Hautala/Consiglio, punti 87 e 88).

49 Tale conclusione non è inficiata né dall'argomento della convenuta collegato all'eventuale competenza del giudice nazionale adito per la causa tra la ricorrente e le autorità britanniche di chiedere alla Commissione la produzione dei documenti di cui trattasi (v. supra punto 37), né da quello secondo il quale il diritto d'accesso di una parte di un procedimento giudiziario nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto interno (v. supra punto 41). Tali argomenti sono irrilevanti ai fini della soluzione della causa in esame. Infatti, dalla comunicazione 94/C 67/03 emerge che chiunque, in qualsiasi momento, può proporre una richiesta d'accesso ai documenti in possesso della Commissione (v. supra punto 7). Dopo che tale richiesta è stata presentata, le disposizioni della decisione 94/90 si applicano e la Commissione deve esaminare tale richiesta alla luce del principio generale contenuto nel codice di condotta, allegato alla decisione citata, secondo il quale il pubblico avrà l'accesso più ampio possibile ai documenti in possesso della Commissione (v. sentenza della Corte 11 gennaio 2000, cause riunite C-174/98 P e C-189/98 P, Paesi Bassi e van der Wal/Commissione, pag. I-1, punti 27-29; precitata sentenza Interporc/Commissione, punti 44 e 45).

50 Del pari, la Commissione non può giustificare il suo rifiuto di dare accesso ai documenti oggetto della domanda della ricorrente in base al regolamento n. 1468/81 o al regolamento n. 515/97, che enunciano il principio del carattere riservato delle informazioni ottenute nell'ambito di indagini in materia doganale. Infatti, il codice di condotta, il cui testo è allegato alla decisione 94/90, enuncia un diritto fondamentale, vale a dire il diritto dell'accesso ai documenti. Tale codice è stato adottato al fine di rendere la Comunità più trasparente, dato che la trasparenza del processo decisionale costituisce un mezzo per rafforzare il carattere democratico delle istituzioni e la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione (dichiarazione n. 17). Il regolamento n. 1468/81, nella misura in cui dovrebbe essere applicato in quanto lex specialis, non può essere interpretato in senso contrario alla decisione 94/90, il cui obiettivo fondamentale è di dare ai cittadini la possibilità di controllare in modo più effettivo la legittimità dell'esercizio del potere pubblico (citata sentenza Interporc/Commissione, punti 37-39 e 43-47; sentenze del Tribunale 19 luglio 1999, causa T-188/97, Rothmans/Commissione, pag. II-2463, punto 53, e 14 ottobre 1999, causa T-309/97, Bavarian Lager/Commissione, Racc. pag. II-3217, punti 36 e 37). Peraltro, l'articolo 19, n. 2, del regolamento n. 1468/81 e l'articolo 45, n. 3, del regolamento n. 515/97, applicabile a partire dal 13 marzo 1998, dispongono che il carattere riservato delle informazioni di cui trattasi «non osta a che le informazioni ottenute in applicazione del presente regolamento siano utilizzate in azioni giudiziarie o in procedimenti avviati successivamente per inosservanza delle regolamentazioni doganale o agricola». Orbene, come giustamente sottolineato dalla ricorrente, la sua richiesta di accesso rientra appunto nell'ambito di un'azione giudiziaria.

Corrispondenza indirizzata dal governo del Bangladesh alla Commissione

— Argomenti delle parti

51 La ricorrente sostiene che la regola dell'autore va interpretata nel senso che una domanda di accesso deve essere indirizzata agli autori dei documenti richiesti solo nel caso in cui la Commissione non ne possieda originali o copie. Il fatto di esigere da un ricorrente che si procuri documenti presso organi che non sono soggetti a

un sindacato giurisdizionale, mentre tali documenti sono in possesso della Commissione, equivarrebbe ad eludere la decisione 94/90 e la dichiarazione n. 17. A tale proposito, la ricorrente osserva inoltre che la decisione 94/90 va applicata in modo da dare effetto alla chiara intenzione delle parti del Trattato sull'Unione europea. Inoltre, se la regola dell'autore non fosse interpretata nel senso proposto dalla ricorrente, essa contravverrebbe al principio di proporzionalità, in forza del quale le misure adottate devono essere necessarie per raggiungere l'obiettivo della tutela della riservatezza e dell'interesse pubblico.

52 Secondo la convenuta, l'argomentazione della ricorrente è in contrasto con la chiara formulazione della regola dell'autore. Essa afferma che non potrebbe in alcun modo dare accesso a documenti stilati da governi di paesi terzi per il solo motivo che è in possesso di tali documenti. La decisione di divulgare o meno documenti elaborati da terzi spetterebbe esclusivamente a questi ultimi, dato che essi sono i soli a poter decidere se intendano o meno condurre una politica di trasparenza.

— Giudizio del Tribunale

53 Occorre rammentare che la regola dell'autore può essere applicata dalla Commissione nell'esame di una richiesta di accesso purché non viga un principio giuridico di rango superiore che le vieti di escludere dalla sfera d'applicazione del codice di condotta i documenti di cui essa non è l'autrice. Il fatto che la decisione 94/90 faccia riferimento a dichiarazioni di politica generale, vale a dire la dichiarazione n. 17 e le conclusioni di vari Consigli europei, non modifica affatto tale considerazione, poiché tali dichiarazioni non hanno valore di principio giuridico di rango superiore (citata sentenza Interporc/Commissione, punti 66, 73 e 74).

54 Da quanto precede emerge che la Commissione ha effettuato una esatta valutazione considerando che essa non era tenuta a dare accesso ai documenti che le erano stati inviati dal governo del Bangladesh. Di conseguenza, il primo

motivo va respinto nella parte in cui esso riguarda la corrispondenza indirizzata dal detto governo alla Commissione.

Decisioni della Commissione relative alle relazioni della missione

— Argomenti delle parti

55 La ricorrente contesta l'affermazione della Commissione secondo la quale non esistono decisioni relative alle relazioni della missione. Essa osserva in particolare che, successivamente alla relazione della missione novembre-dicembre 1996, vari Stati membri hanno intentato azioni di recupero a posteriori di dazi doganali, e che certamente tali azioni avevano come origine una decisione della Commissione che aveva adottato le raccomandazioni della relazione. La ricorrente sottolinea altresì che a pag. 2 dell'allegato 5 della relazione della missione novembre-dicembre 1996 si fa presente che tre riunioni hanno avuto luogo nei locali della Commissione tra funzionari di tale istituzione e rappresentanti degli Stati membri per discutere della relazione.

56 La convenuta osserva che la ricorrente ha definito sistematicamente i documenti richiesti come «decisioni» della Commissione. Di conseguenza, la Commissione avrebbe considerato che la richiesta riguardava decisioni ai sensi dell'art. 189 del Trattato CE (divenuto art. 249 CE). Orbene, nessuna decisione di questo tipo sarebbe stata adottata riguardo alle relazioni della missione.

57 Nella replica la ricorrente rileva che la Commissione ammette, con sue affermazioni nel controricorso, che esiste un documento. La ricorrente presume si tratti della decisione della Commissione sulla relazione della missione novembre-dicembre 1996. Essa rammenta che, nel caso in cui la Commissione non avesse preso alcuna decisione, nessuna azione di recupero a posteriori di dazi

doganali sarebbe stata esperita dagli Stati membri. Secondo la ricorrente, sollevando la questione se si tratti di una decisione ai sensi dell'art. 189 del Trattato, la Commissione evita di giustificare il suo rifiuto di divulgare il verbale della sua decisione nel quale si chiede agli Stati membri di prendere le misure necessarie.

— Giudizio del Tribunale

58 Occorre constatare che la ricorrente non ha fornito indizi pertinenti o concordanti al fine di suffragare la sua affermazione secondo la quale esistono una o più decisioni prese dalla Commissione sulle relazioni della missione. A tale proposito, si deve osservare che il fatto che vi siano state riunioni tra funzionari della Commissione e rappresentanti degli Stati membri riguardo a tali relazioni e azioni nazionali di recupero a posteriori di dazi doganali non rivela necessariamente l'esistenza di una decisione della Commissione diversa dalle raccomandazioni di quest'ultima alla fine delle relazioni della missione. Inoltre, la ricorrente non ha fornito elementi che permettano di confutare l'affermazione della Commissione secondo la quale le autorità degli Stati membri possono o devono avviare procedure di recupero a posteriori in seguito a raccomandazioni contenute nelle relazioni della missione, senza che una decisione della Commissione sia necessaria o persino possibile.

59 Ne consegue che il primo motivo va respinto nella misura in cui esso riguarda le asserite decisioni della Commissione relative alle relazioni della missione.

60 Da tutto quanto precede emerge che la decisione impugnata va annullata nella parte in cui essa riguarda le relazioni della missione e la corrispondenza inviata dalla Commissione al governo del Bangladesh e che per il resto il primo motivo va respinto.

Sul secondo motivo, relativo ad una violazione dell'art. 190 del Trattato

Argomenti delle parti

61 La ricorrente sostiene che la decisione impugnata è insufficientemente motivata. Infatti, la Commissione non avrebbe esaminato per ciascun documento richiesto se la divulgazione sia effettivamente tale da essere in contrasto con uno degli interessi protetti.

62 La convenuta sostiene che la motivazione della decisione impugnata è esaustiva. Per quanto riguarda le relazioni della missione e la corrispondenza inviata dalla Commissione al governo del Bangladesh, la decisione indicherebbe chiaramente che tali documenti appartengono alla categoria relativa ai controlli e alle indagini e che per tale fatto essi sono coperti dalla deroga relativa all'interesse pubblico. Inoltre, la decisione esporrebbe i motivi per i quali la comunicazione di tali documenti al pubblico rischierebbe di ledere l'interesse pubblico. La convenuta sottolinea che essa non si è limitata a concludere che i documenti rientravano nella deroga dell'interesse pubblico. L'argomentazione della decisione impugnata preciserebbe non solo perché la categoria di documenti interessata rientrava nell'ambito della deroga, ma anche perché, in concreto, la sua diffusione pregiudicherebbe l'interesse pubblico.

Giudizio del Tribunale

63 Emerge da una giurisprudenza costante che l'obbligo di motivare le decisioni individuali ha il duplice scopo di consentire, da un lato, agli interessati di conoscere le giustificazioni della decisione adottata al fine di difendere i loro diritti e, dall'altro, al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato di legittimità sulla decisione (sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395, punto 15; sentenza del

Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione, Racc. pag. II-313, punto 66). La questione se la motivazione di una decisione risponda a questi requisiti va valutata non solo con riferimento al suo testo, ma anche al contesto e all'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi (sentenza della Corte 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-881, punto 29; precitata sentenza, Kuijer/Consiglio, punto 36).

64 Risulta inoltre dalla giurisprudenza che la Commissione è tenuta ad esaminare per ogni documento di cui si chiede l'accesso, in considerazione delle informazioni di cui dispone, se la divulgazione possa effettivamente pregiudicare uno degli aspetti dell'interesse pubblico tutelato dal regime delle deroghe (v., per analogia, sentenza del Tribunale 17 giugno 1998, causa T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Consiglio, Racc. pag. II-2289, punto 112; citata sentenza Kuijer/Consiglio, punto 37).

65 Ne consegue che la Commissione deve evidenziare nella motivazione della sua decisione di aver effettuato una valutazione concreta dei documenti di cui trattasi (citata sentenza Kuijer/Consiglio, punto 38). Orbene, come il Tribunale ha già sopra constatato per quanto riguarda le relazioni della missione e la corrispondenza inviata dalla Commissione al governo del Bangladesh (punto 46), siffatta valutazione non risulta nella decisione impugnata. Al contrario, la Commissione si è basata esclusivamente sulle caratteristiche generali delle categorie di documenti richiesti.

66 Di conseguenza, il secondo motivo è fondato nella parte in cui riguarda le relazioni della missione («categoria 1») e la corrispondenza inviata dalla Commissione al governo del Bangladesh («categoria 4», in parte).

67 Per contro, la motivazione della decisione impugnata è sufficiente per quanto riguarda gli altri documenti considerati nella domanda della ricorrente. Per

quanto riguarda la corrispondenza inviata dal governo del Bangladesh alla Commissione, quest'ultima ha citato la regola dell'autore e fatto presente alla ricorrente che spettava a lei chiedere una copia dei documenti di cui trattasi alle autorità del Bangladesh. La ricorrente, di conseguenza, è stata in grado di conoscere le giustificazioni della decisione impugnata e il Tribunale di esercitare il suo controllo sulla legittimità di quest'ultima. Di conseguenza, la ricorrente non è legittimata a sostenere la necessità di una motivazione più specifica (sentenza Interporc/Commissione, citata, punto 78). Parimenti occorre considerare che, per quanto riguarda le asserite decisioni relative alle relazioni della missione, la Commissione poteva limitarsi a far presente che tali documenti non esistevano, senza dover specificare perché tali decisioni non erano state prese.

68 Da tutte le precedenti considerazioni emerge che la decisione impugnata va annullata nella parte in cui rifiuta l'accesso alle relazioni della missione dell'Unione europea dal 1993 al 1996 riguardanti il Bangladesh, compresi i loro allegati, e alla corrispondenza inviata dalla Commissione al governo del Bangladesh riguardo all'annullamento dei modelli A SPG, e che per il resto il ricorso va respinto.

Sulle spese

69 Ai sensi dell'art. 87, n. 3, del regolamento di procedura del Tribunale, quest'ultimo, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese. Nella fattispecie, si considera equo, alla luce delle circostanze della causa, stabilire che la convenuta sopporterà le proprie spese e la metà di quelle sostenute dalla ricorrente, la quale sopporterà quindi metà delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) È annullata la decisione della Commissione 11 marzo 1999, nella parte in cui nega alla ricorrente l'accesso alle relazioni della missione dell'Unione europea dal 1993 al 1996 riguardanti il Bangladesh, compresi gli allegati, e alla corrispondenza inviata dalla Commissione al governo del Bangladesh riguardo all'annullamento dei certificati d'origine nell'ambito del sistema di preferenze generalizzate.

2) Per il resto il ricorso è respinto.

3) La ricorrente sopporterà metà delle proprie spese.

4) La Commissione sopporterà le proprie spese, nonché metà di quelle sostenute dalla ricorrente.

Tiili Moura Ramos Mengozzi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 ottobre 2000.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

P. Mengozzi