SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)
11 dicembre 2001 *

Nella causa T-191/99,

David Petrie, Victoria Jane Primhak e David Verzoni, residenti rispettivamente in Verona, Napoli e Bologna,

Associazione lettori di lingua straniera in Italia incorporating Committee for the Defence of Foreign Lecturers (ALLSI/CDFL), con sede in Verona,

rappresentati dagli avv.ti L. Picotti e C. Medernach, avocats, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrenti,

* Lingua processuale: l'italiano.

contro

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

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione 20 luglio 1999, con la quale viene rifiutato l'accesso ai documenti relativi alla procedura per inadempimento n. 96/2208 condotta a norma dell'art. 226 CE contro la Repubblica italiana e concernente la situazione dei lettori di lingua straniera impiegati nelle università italiane,

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

composto dai sigg. P. Mengozzi, presidente, R. García-Valdecasas, dalla sig.ra V. Tiili, dai sigg. R.M. Moura Ramos e J.D. Cooke, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 14 marzo 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Ambito normativo

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

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

2 Il Consiglio e la Commissione hanno approvato, in data 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»), inteso a fissare i principi che disciplinano l'accesso ai documenti che sono in loro possesso.

3 Per assicurarne l'attuazione, la Commissione, in data 8 febbraio 1994, ha adottato la decisione 94/90/CECA, CE, Euratom, sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58). L'art. 1 di questa decisione adotta formalmente il Codice di condotta il cui testo è allegato ad essa.

4 Il Codice di condotta enuncia il principio generale seguente:

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

5 Esso definisce il termine «documento» come «ogni scritto, indipendentemente dal suo supporto, contenente dati esistenti, in possesso della Commissione o del Consiglio».

6 Il Codice di condotta stabilisce nella rubrica intitolata «Trattamento delle richieste iniziali», terzo comma (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».

7 Le circostanze che possono essere fatte valere da un'istituzione per giustificare il rigetto di una domanda di accesso a documenti sono elencate, nella 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 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».

8 Il 4 marzo 1994 la Commissione ha adottato una comunicazione sul miglioramento dell'accesso ai documenti (GU C 67, pag. 5) precisando i criteri di attuazione della decisione 94/90. Da questa comunicazione risulta che «chiunque (...) può chiedere l'accesso a qualsiasi documento della Commissione non pubblicato, compresi i documenti introduttivi ed altro materiale esplicativo». Per quanto riguarda le eccezioni previste al Codice di condotta, la comunicazione fa presente che «la Commissione può rifiutare l'accesso a un documento qualora ritenga che la sua divulgazione possa pregiudicare interessi pubblici o privati, o il buon funzionamento dell'istituzione». Su tale punto, si fa ancora presente che «l'applicazione delle deroghe non è automatica, e per ogni richiesta di accesso a un documento verranno valutati i pro e i contro».

9 Con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, gli Stati membri hanno inserito nel Trattato CE un nuovo articolo relativo all'accesso ai documenti. L'art. 255 CE prevede:

«1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma dei paragrafi 2 e 3.

2. I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251 entro due anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam.

3. Ciascuna delle suddette istituzioni definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti».

10 Inoltre l'art. 1, secondo comma, UE prevede:

«Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini».

11 Il 30 maggio 2001 il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato, sulla base dell'art. 255, n. 2, CE, il regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43).

Fatti all'origine della controversia

12 I ricorrenti, persone fisiche, hanno esercitato la funzione di lettori di madrelingua straniera presso talune università italiane, funzione che è stata soppressa e sostituita, nel 1995, da quella di «collaboratore ed esperto linguistico di lingua madre». Nell'ambito del presente procedimento il sig. Petrie agisce in nome proprio nonché in qualità di legale rappresentante dell'Associazione lettori di lingua straniera in Italia incorporating Committee for the Defence of Foreign Lecturers (ALLSI/CDFL), organizzazione sindacale costituita allo scopo di rappresentare e tutelare la categoria dei lettori di cui trattasi.

13 Con le sentenze 30 maggio 1989, causa 33/88, Allué e Coonan (Racc. pag. 1591), e 2 agosto 1993, cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, Allué e a. (Racc. pag. I-4309), la Corte ha sottolineato l'incompatibilità con il diritto comunitario dell'uso continuo e sistematico da parte delle università italiane di contratti di lavoro a tempo determinato per soddisfare esigenze costanti inerenti all'insegnamento delle lingue, mentre una tale limitazione non esiste, in via di principio, per quanto riguarda gli altri insegnamenti. Nonostante queste sentenze e la conseguente riforma dell'insegnamento delle lingue straniere nelle università italiane, i ricorrenti ritengono che la situazione di discriminazione nei confronti dei lettori di madrelingua straniera non sia cessata.

14 In seguito a diverse denunce, la Commissione ha avviato un procedimento per inadempimento in applicazione dell'art. 226 CE contro la Repubblica italiana. Essa ha inviato al governo italiano una lettera di diffida, datata 23 dicembre 1996. Successivamente la Commissione, con parere motivato 16 maggio 1997, ha invitato tale governo a rispondere agli addebiti contestati. In seguito alla risposta

del governo italiano, la Commissione ha ridefinito gli addebiti con lettera di diffida complementare del 9 luglio 1998. Il 28 gennaio 1999 la Commissione ha emesso un parere motivato complementare. In seguito a questa procedura, la Commissione ha adito la Corte nel giugno 1999.

15 Ritenendo che la situazione rappresentata alla Commissione non corrispondesse al vero, i ricorrenti hanno chiesto, con lettera 1° aprile 1999, indirizzata alla direzione generale «Occupazione, relazioni industriali e affari sociali» della Commissione, al fine di esaminare il contenuto dei documenti in possesso della Commissione relativi al procedimento per inadempimento n. 96/2208, di aver accesso ai documenti seguenti:

a) telex del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (in prosieguo: il «MURST») ai Rettori delle università italiane 2 novembre 1993, n. 1923/I.2/93, concernente la sospensione di ogni rapporto o attività con i lettori dopo la sentenza Allué e a., sopramenzionata;

b) lettera di diffida del 23 dicembre 1996 con cui si avvia la procedura d'infrazione n. 96/2208 e documentazione allegata alla stessa;

c) lettera di risposta del MURST alla Commissione del 7 marzo 1997 (prot. n. 562) ed eventuali documenti allegati;

d) parere motivato della Commissione del 16 maggio 1997 relativo alla procedura d'infrazione n. 96/2208 e relativi allegati;

e) documentazione integrale dell'attività compiuta dal MURST, dalla Conferenza dei Rettori, dal Dipartimento per le politiche comunitarie, dal Ministero degli Affari esteri, per l'acquisizione degli ulteriori elementi conoscitivi richiesti dalla Commissione con il parere del 16 maggio 1997, tra cui, a titolo esemplificativo, le richieste di informazioni, di controdeduzioni o di documenti inviate alle università italiane o ad altri enti od amministrazioni e le risposte ricevute da queste ultime con un loro elenco;

f) nota del luglio 1997 e/o del 7 o 21 agosto 1997 del MURST alla Commissione (tramite la Rappresentanza permanente d'Italia) e documenti allegati, con i risultati dell'indagine precedente;

g) nota del Dipartimento per le Politiche comunitarie alla Commissione del 12 settembre 1997 e documenti ivi allegati;

h) comunicato del sig. Cavalchini, Ambasciatore, al MURST del 19 e 20 dicembre 1997;

i) nota complementare di diffida della Commissione del 9 luglio 1998;

l) nota del MURST alle università italiane del 7 agosto 1998 ed elenco delle università destinatarie di tale nota;

m) note del MURST prot. n. 2599 del 10 agosto 1998 e prot. n. 3830 del 16 novembre 1998 alla Commissione;

n) controdeduzioni e documentazione inviate dalle università italiane in risposta alla nota del MURST del 7 agosto 1998 ed elenco delle stesse;

o) nota del MURST del 10 dicembre 1997 alla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea;

p) circolari ministeriali che abbiano interpretato l'art. 4 della legge 236/95, fra cui in particolare quella del 7 agosto 1998 del MURST ai Rettori delle università italiane a firma del sig. Luciano Guerzoni, Sottosegretario;

q) parere motivato complementare della Commissione in data 28 gennaio 1999;

r) ogni altro documento od atto non ricompreso nell'elenco che precede e relativo alle indagini e richieste di informazioni del MURST concernenti gli atenei italiani circa la situazione dei lettori e/o dei collaboratori linguistici successivamente alla sentenza Allué e a., sopramenzionata, e all'entrata in vigore della legge n. 236/95, e comunque relativo alla difesa dello Stato italiano nella procedura d'infrazione indicata in oggetto, fra cui l'eventuale risposta al parere motivato sub q).

16 Con lettera 3 maggio 1999 la Commissione ha rifiutato l'accesso ai documenti sopramenzionati. I ricorrenti hanno successivamente confermato la precedente richiesta con lettera 3 giugno 1999.

17 Dopo aver brevemente rinviato, con lettera 2 luglio 1999, il termine stabilito per rispondere a tale richiesta, il segretario generale della Commissione, con decisione 20 luglio 1999, ha respinto la domanda confermativa (in prosieguo: la «decisione» o la «decisione impugnata»). La decisione è formulata nei termini seguenti:

«(...) Anzitutto, desidero confermare che i documenti indicati nella sua lettera con il riferimento a), c), e), f), g), h), l), m), n), e p) non sono documenti della Commissione, ma sono stati forniti dalle autorità italiane. Le suggerisco quindi di prendere contatto direttamente con esse per potere ottenere copia di tali documenti. Effettivamente, anche se il principio generale del Codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione e del Consiglio prevede che "il pubblico avrà il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispongono la Commissione e il Consiglio", il quinto paragrafo del Codice indica che, "qualora l'autore del documento in possesso di una 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".

Per quanto riguarda i documenti indicati nella sua lettera con il riferimento b), d), i), e q), che sono documenti della Commissione, mi dispiace doverLa informare che, dopo aver attentamente esaminato la sua richiesta, debbo confermare il rifiuto opposto dal Sig. LARSSON, in quanto la divulgazione dei suddetti documenti può arrecare pregiudizio alla tutela dell'interesse pubblico ed in particolare alla gestione di indagini che potrebbero portare all'apertura di una procedura a norma dell'articolo 226 (ex articolo 169) del trattato. Tale deroga è espressamente prevista dal Codice di condotta.

È infatti essenziale per la Commissione poter effettuare indagini su questioni alle quali è direttamente interessata in quanto custode dei Trattati, pur rispettando la natura riservata di tali procedure. Le indagini in materia di inadempimento richiedono una sincera cooperazione e un clima di fiducia reciproca fra la Commissione e lo Stato membro interessato, al fine di consentire ad entrambe le parti di avviare un negoziato per poter giungere ad una rapida soluzione della controversia.

Tale impostazione è coerente con la sentenza del Tribunale di Primo Grado nella causa T-105/95 (WWF-UK contro Commissione), la quale dichiara al paragrafo 63 che "[a] tal riguardo il Tribunale ritiene che la riservatezza che gli Stati membri hanno diritto di attendersi dalla Commissione in tali circostanze giustifica, a motivo della protezione dell'interesse pubblico, il diniego di accesso ai documenti relativi alle indagini che potrebbero eventualmente sfociare su una procedura per inadempimento, persino qualora sia trascorso un certo lasso di tempo dopo la chiusura di tali indagini".

Inoltre, la divulgazione di questi documenti, che riguardano una controversia pendente (procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia n. 96/2208), potrebbe arrecare pregiudizio ad un altro interesse pubblico menzionato nel Codice di condotta, vale a dire il corretto svolgimento delle procedure giudiziarie. In effetti, essa sarebbe tale da ledere gli interessi delle parti in causa e potrebbe inficiare le regole specifiche che disciplinano la presentazione di documenti nel quadro di tali procedure. (...)».

Procedimento e conclusioni delle parti

18 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 25 agosto 1999, i ricorrenti hanno introdotto il presente ricorso.

19 Le parti hanno svolto osservazioni orali e hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 14 marzo 2001.

20 I ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione della Commissione contenuta nelle lettere 3 maggio e 20 luglio 1999 in quanto rifiuta l'accesso ai documenti in possesso della Commissione relativi al procedimento per inadempimento n. 96/2208 ai sensi dell'art. 226 CE contro la Repubblica italiana;

— dichiarare che essi hanno un diritto di accesso a tali documenti e condannare la Commissione ad autorizzare tale accesso;

— condannare la Commissione alle spese.

21 La convenuta conclude che il Tribunale voglia:

— in via principale, dichiarare irricevibile il ricorso nella sua totalità per mancanza di interesse ad agire;

— in subordine, respingere la domanda di annullamento della decisione impugnata in quanto infondata;

— dichiarare irricevibili la domanda di riconoscimento del diritto di accesso dei ricorrenti ai documenti di cui trattasi nonché la domanda di condanna della Commissione ad autorizzare l'accesso richiesto;

— condannare i ricorrenti alle spese.

22 All'udienza i ricorrenti hanno rinunciato alla loro domanda di annullamento laddove essa riguarda la decisione contenuta nella lettera della Commissione in data 3 maggio 1999. Essi hanno rinunciato anche alla loro domanda mirante a che il Tribunale dichiari che essi hanno un diritto di accesso a tali documenti e condanni la Commissione ad autorizzare tale accesso.

23 All'udienza i ricorrenti hanno anche chiesto l'autorizzazione a versare al fascicolo la decisione del mediatore europeo, sig. Söderman, del 13 settembre 2000, relativa alla loro denuncia n. 161/99/IJH. Il Tribunale ha deciso di versare il documento al fascicolo dopo aver sentito la convenuta la quale non ha sollevato obiezioni benché abbia negato la pertinenza di tale documento per la soluzione della controversia.

Sulla ricevibilità

24 La convenuta fa valere che i ricorrenti dispongono, a quanto sembra, di taluni documenti il cui accesso è stato loro negato e che essi conoscono in ogni caso il contenuto dei documenti richiesti. Di conseguenza, la decisione impugnata non sarebbe sostanzialmente idonea ad incidere negativamente sui loro interessi, poiché non modifica in misura rilevante la loro situazione giuridica. I ricorrenti quindi non avrebbero interesse ad agire.

25 L'affermazione della Commissione non può essere accolta.

26 Come è stato ricordato ripetutamente dalla giurisprudenza, dalla struttura della decisione 94/90 risulta che essa può essere applicata in via generale alle domande di accesso ai documenti e che, in forza di questa decisione, chiunque può chiedere l'accesso a qualsiasi documento della Commissione non pubblicato senza che sia necessario motivare la domanda. Di conseguenza, una persona alla quale sia stato negato l'accesso ad un documento o a una parte di un documento ha già, per ciò solo, un interesse all'annullamento della decisione di diniego [sentenze del Tribunale 6 febbraio 1998, causa T-124/96, Interporc/Commissione, Racc. pag. II-231, punto 48 (in prosieguo: la «sentenza Interporc I»), e 17 giugno 1998, causa T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Consiglio, Racc. pag. II-2289, punti 65-67].

27 Di conseguenza, il ricorso è ricevibile.

Sul merito

28 I ricorrenti deducono tre motivi a sostegno del loro ricorso. Il primo motivo si riferisce ad una violazione dell'art. 255, n. 1, CE, nonché dell'art. 1, secondo comma, UE. Il secondo motivo si riferisce ad una violazione della decisione 94/90. Il terzo motivo è relativo ad una violazione dell'art. 253 CE.

Sul primo motivo, relativo ad una violazione dell'art. 255, n. 1, CE, nonché dell'art. 1, secondo comma, UE

Argomenti delle parti

29 I ricorrenti osservano, in via preliminare, che l'art. 1, secondo comma, UE e l'art. 255, n. 1, CE rafforzano il principio di trasparenza, il quale, attraverso l'esercizio dei diritti all'informazione che esso consente, rappresenta un'essenziale

base democratica per pervenire all'integrazione europea, tramite una maggior fiducia e vicinanza ai cittadini da parte delle istituzioni comunitarie.

30 A tal riguardo essi sostengono che nessuna espressa limitazione è stabilita all'esercizio di tale diritto senza un atto normativo specifico, salva la competenza del Consiglio di stabilirne una entro due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam secondo la procedura di cui all'art. 251 CE (v. art. 255, n. 2, CE) e salva la previsione che ciascuna istituzione definisca nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti (v. art. 255, n. 3, CE).

31 I ricorrenti sottolineano che il Trattato di Amsterdam è entrato in vigore e che i principi in esso sanciti non possono essere svuotati di contenuto affermando che non sono direttamente applicabili per mancanza della normativa di attuazione. La norma sul diritto di accesso, affermata anche nell'art. 1 UE, dovrebbe essere intesa come una norma di contenuto precettivo, la quale deve costituire oggetto di applicazione immediata. Di conseguenza, le disposizioni comunitarie già esistenti, per potersi dire legittime rispetto alle norme di diritto primario di grado superiore, dovrebbero essere interpretate in modo consono ai principi sanciti da queste norme, anche se queste ultime sono successive alle dette disposizioni. La Commissione sarebbe quindi tenuta ad interpretare la decisione 94/90 in conformità ai principi di cui all'art. 255 CE, privilegiando interpretazioni restrittive delle norme limitative del diritto di accesso.

32 La convenuta sostiene che il diritto di accesso è, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, un diritto che può soffrire limitazioni. Essa fa rilevare che l'art. 255, n. 2, CE fa espresso riferimento alle limitazioni a tutela degli interessi pubblici e privati che dovranno essere stabilite dal legislatore. Essa fa valere che l'art. 255 CE non ha efficacia diretta dato che non si tratta di un obbligo preciso ed incondizionato. Sembrerebbe che i ricorrenti abbiano coscienza di ciò quando affermano che quel che conta è che la Commissione interpreti la decisione 94/90 alla luce del principio iscritto nell'art. 255 CE. Essa sottolinea che ha applicato la

decisione 94/90 rispettando il principio di cui all'art. 255 CE anche prima dell'entrata in vigore di tale disposizione.

33 Inoltre, essa sottolinea che il diritto di accesso non è direttamente applicabile poiché il Parlamento europeo ed il Consiglio devono ancora adottare la normativa contenente i principi generali e le limitazioni di tale diritto. Il Trattato contemplerebbe a tal riguardo un termine di due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, che scade il 1° maggio 2001. Nelle more dell'adozione di un atto, il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni potrebbe essere esercitato unicamente nell'ambito della regolamentazione esistente. L'ambito normativo di riferimento sarebbe costituito pertanto dalla decisione 94/90.

Giudizio del Tribunale

34 Contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, gli artt. 1, secondo comma, UE e 255 CE non sono direttamente applicabili. A tal riguardo si deve ricordare che, come risulta dalla sentenza della Corte 5 febbraio 1963, causa 26/62, Van Gend en Loos (Racc. pag. 3), i criteri che consentono di decidere se una disposizione del Trattato sia direttamente applicabile sono quelli secondo cui la norma deve essere chiara, deve essere incondizionata, ossia la sua esecuzione non deve essere subordinata ad alcuna condizione di merito, e la sua attuazione non deve essere subordinata all'intervento di ulteriori provvedimenti che potrebbero adottare, con un potere discrezionale, le istituzioni comunitarie o gli Stati membri.

35 Nella fattispecie è evidente che l'art. 1, secondo comma, UE non è chiaro nel senso richiesto dalla giurisprudenza menzionata. Inoltre è manifesto che l'art. 255 CE, in ragione dei nn. 2 e 3, non è incondizionato e che la sua attuazione è subordinata all'adozione di provvedimenti ulteriori. Infatti, la fissazione dei principi generali e dei limiti che, per motivi di interesse pubblico o privato, disciplinano l'esercizio del diritto di accesso ai documenti è affidata al Consiglio nell'ambito dell'esercizio del suo margine di valutazione in materia legislativa.

36 Ne deriva che l'entrata in vigore degli artt. 1, secondo comma, UE e 255 CE non ha fatto venir meno automaticamente la validità delle disposizioni contenute nella decisione 94/90.

37 L'argomento dei ricorrenti secondo cui la decisione 94/90 deve essere interpretata conformemente ai principi sanciti dall'art. 255 CE non può essere accolto. Infatti, poiché l'art. 255 CE non prevede un obbligo incondizionato, la Commissione non poteva, prima della fissazione da parte del legislatore comunitario dei principi e dei limiti che disciplinano l'applicazione di tale articolo, dedurre da quest'ultimo criteri per l'interpretazione delle disposizioni che limitano il diritto di accesso ai documenti contenute nella decisione 94/90.

38 Ne deriva che il motivo dei ricorrenti relativo ad una violazione dell'art. 255, n. 1, CE nonché dell'art. 1, secondo comma, UE deve essere respinto in quanto infondato.

Sul secondo motivo, relativo ad una violazione della decisione 94/90

Per quanto riguarda i documenti provenienti dalle autorità italiane

— Argomenti delle parti

39 I ricorrenti osservano che la decisione 94/90 si riferisce «ai documenti di cui dispone la Commissione» e che nel Codice di condotta il termine «documento» è

definito come «ogni scritto, indipendentemente dal suo supporto, contenente dati esistenti, in possesso della Commissione o del Consiglio». Pertanto, l'accesso ai documenti non riguarderebbe solo i documenti provenienti o prodotti dagli organi comunitari, ma tutti quelli di cui essi dispongono.

40 Essi fanno valere che la decisione 94/90 non è altro che un'autoregolamentazione che la Commissione si è data, in mancanza di una norma ad hoc, allo scopo di tutelare la trasparenza degli atti delle istituzioni. Le regole contenute in tale decisione non dovrebbero quindi essere interpretate in modo restrittivo e limitato a categorie precostituite di documenti. Se così non fosse, verrebbero gravemente compromessi i due scopi principali dell'accesso ai documenti, cioè il miglioramento della trasparenza decisionale ed il rafforzamento della fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione comunitaria.

41 I ricorrenti sottolineano che la regola dell'autore costituisce una notevole limitazione al principio di trasparenza, poiché sembra escludere completamente dal diritto di accesso i documenti prodotti da terzi, ma disponibili e utilizzati dalla Commissione unicamente per le sue funzioni. Facendo riferimento alla sentenza della Corte 11 gennaio 2000, cause riunite C-174/98 P e C-189/98 P, Paesi Bassi e Van der Wal/Commissione (Racc. pag. I-1), i ricorrenti sostengono che la Corte ha affermato la necessità di un'interpretazione restrittiva delle disposizioni della decisione 94/90 che limitano il diritto di accesso. Essi aggiungono che l'interpretazione restrittiva della regola dell'autore impone alla Commissione di verificare il contenuto dei documenti richiesti e le norme nazionali in materia di divulgabilità per verificare se detti documenti possano o meno essere divulgati secondo il diritto nazionale.

42 I ricorrenti rilevano inoltre che nelle loro decisioni gli organi della Comunità non utilizzano solo i propri documenti, ma anche quelli provenienti da altri organi o enti. Di conseguenza, la trasparenza e la fiducia potrebbero essere garantite solo

se tutti i documenti, su cui si basa l'attività decisionale di questi organi comunitari, sono resi accessibili agli interessati.

43 Essi ritengono infine che l'istituzione debba sempre operare un doveroso bilanciamento tra l'interesse degli istanti alla trasparenza del processo decisionale e quello degli autori dei documenti richiesti. A tal riguardo essi rilevano che la loro richiesta di accesso è stata respinta dalle autorità italiane e ritengono che l'accesso ai documenti debba essere garantito autonomamente a livello comunitario indipendentemente dall'eventuale contenzioso degli interessati con il loro Stato membro.

44 La convenuta fa valere che la distinzione criticata dai ricorrenti si fonda su un'esplicita disposizione della decisione 94/90, che dispone che i documenti elaborati da un soggetto estraneo alla Commissione non sono sottoposti al regime previsto da tale decisione e che per ottenere tali documenti occorre rivolgere la relativa richiesta all'autore degli stessi.

45 Per quanto riguarda le affermazioni dei ricorrenti intese a contestare la legittimità della regola dell'autore, la Commissione considera queste affermazioni irricevibili dato che si tratta di una norma di portata generale, che non riguarda direttamente e individualmente i ricorrenti. Inoltre, la Commissione fa valere che la regola dell'autore costituisce una limitazione del principio generale di trasparenza esplicitamente ammesso dalla giurisprudenza. Essa sottolinea che né il tenore letterale né la lettura sistematica dell'art. 255 CE implicano che questa disposizione riguarda anche documenti detenuti dalla Commissione, ma predisposti da terzi. Di conseguenza, la regola dell'autore non obbliga la Commissione a procedere ad un bilanciamento dei confliggenti interessi in materia.

46 Essa aggiunge che l'interpretazione restrittiva di tale regola è limitata ai casi per i quali esiste un dubbio circa l'identità dell'autore del documento.

— Giudizio del Tribunale

47 Il Tribunale ha constatato, alla luce della sentenza della Corte 30 aprile 1996, causa C-58/94, Paesi Bassi/Consiglio (Racc. pag. I-2169, punto 37), che, finché non esiste un principio giuridico di rango superiore che preveda che la Commissione non era legittimata, nella decisione 94/90, ad escludere dall'ambito di applicazione del Codice di condotta i documenti di cui non è l'autore, la regola predetta può essere applicata (sentenza del Tribunale 12 ottobre 2000, causa T-123/99, JT's Corporation/Commissione, Racc. pag. II-3269, punto 53).

48 Per quanto riguarda l'art. 255 CE, si deve constatare che tale articolo non impone al legislatore comunitario di ammettere, senza alcun limite, l'accesso del pubblico ai documenti in possesso delle istituzioni. Per contro, tale articolo dispone esplicitamente che il legislatore deve precisare i principi ed i limiti che disciplinano l'esercizio del diritto di accesso a tali documenti.

49 Questa conclusione non può essere inficiata dal fatto che, come giustamente sostengono i ricorrenti, le istituzioni comunitarie, all'atto dell'adozione di decisioni, utilizzano documenti provenienti da terzi, poiché la trasparenza del processo decisionale e la fiducia dei cittadini nell'amministrazione comunitaria possono essere garantite da una motivazione sufficiente di queste decisioni. Infatti, le limitazioni all'accesso ai documenti provenienti da terzi e detenuti dalle istituzioni non incidono sul dovere che incombe a queste ultime, in forza dell'art. 253 CE, di motivare sufficientemente le loro decisioni. Una motivazione sufficiente comporta che l'istituzione, se ha basato la sua decisione su un documento proveniente da un terzo, chiarisca il contenuto di questo documento in tale decisione e giustifichi perché essa l'ha ammesso come fondamento della stessa.

50 Di conseguenza, dato che è pacifico che i documenti richiesti sono stati predisposti dalle autorità italiane, si deve constatare che la Commissione non ha commesso un errore di diritto ritenendo che non fosse tenuta a concedere l'accesso a detti documenti.

Per quanto riguarda i documenti elaborati dalla Commissione

51 Occorre ricordare che, nella presente fattispecie, i documenti di cui trattasi sono lettere di diffida e pareri motivati che sono stati redatti nell'ambito di un procedimento avviato contro la Repubblica italiana in applicazione dell'art. 226 CE.

— Argomenti delle parti

52 I ricorrenti osservano che un'interpretazione troppo restrittiva dell'eccezione basata sulla tutela dell'interesse pubblico rischia di vanificare gli scopi principali della politica della Comunità in materia di accesso ai documenti.

53 Essi fanno presente che la prima fase precontenziosa del procedimento per inadempimento è una fase d'indagine che condiziona fortemente l'eventuale fase contenziosa. Innanzi tutto, perché, in seguito all'audizione dello Stato, la Commissione può archiviare la procedura, ritenendo non sussistente la violazione degli obblighi comunitari e, in secondo luogo, poiché, a garanzia del diritto di difesa, il ricorso della Commissione alla Corte non può avere ad oggetto punti non contestati nella prima fase.

54 Di conseguenza, il procedimento inteso ad accertare i fatti dovrebbe rispettare il principio del contraddittorio, inteso come possibilità per tutte le parti che sono direttamente interessate o lese dalle violazioni fatte valere del diritto comunitario d'intervenire nel corso di tale procedura. Essi sostengono che il procedimento per inadempimento costituisce pur sempre un procedimento di accertamento finalizzato all'irrogazione di una sanzione pubblica ad uno Stato per fatti che, nel caso di specie, non sono segreti e li riguardano direttamente.

55 I ricorrenti concludono che tutti i documenti relativi al procedimento per inadempimento di cui all'art. 226 CE non possono rientrare nell'eccezione basata sulla tutela dell'interesse pubblico e, in ogni caso, non possono rientrare in tale eccezione indistintamente o senza motivazione specifica per ogni documento.

56 I ricorrenti osservano che l'interpretazione dell'eccezione basata sulla protezione dell'interesse pubblico proposta dalla convenuta si basa su una presunzione assoluta di lealtà e di riservatezza nei rapporti tra uno Stato membro e la Commissione. Ora, la presunzione di lealtà della Repubblica italiana sarebbe clamorosamente smentita dalla richiesta di archiviazione parziale formulata dalla magistratura italiana nell'ambito di un procedimento penale avviato in seguito ad una denuncia di uno dei ricorrenti e con la quale tale magistratura sembra individuare nel MURST e nei suoi responsabili gli autori delle false dichiarazioni trasmesse alla Commissione dallo Stato italiano.

57 I ricorrenti ritengono che la presunzione di lealtà e di riservatezza possa tutt'al più riguardare gli atti preparatori della decisione della Commissione di dare avvio o meno al procedimento per inadempimento. Facendo riferimento al comunicato stampa della Commissione del 16 dicembre 1997, i ricorrenti sostengono che questa presunzione non può essere fatta valere allorché la richiesta dei documenti viene formulata nei casi in cui la decisione di avviare il procedimento per inadempimento sia già stata adottata e resa pubblica. La pubblicità avrebbe fatto venir meno le esigenze di riservatezza.

58 La convenuta fa presente che la protezione dell'interesse pubblico figura fra le eccezioni della prima categoria ed ha quindi natura vincolante. In questo caso la Commissione non sarebbe obbligata a procedere al bilanciamento dei vari interessi in causa prima di negare l'accesso.

59 Facendo riferimento alla sentenza del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione (Racc. pag. II-313; in prosieguo: la «sentenza WWF»),

che ha espressamente affermato che i documenti relativi ad un'indagine su un eventuale inadempimento di uno Stato membro al diritto comunitario, che possa portare all'avvio di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, rientrano nell'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico, al fine di non pregiudicare lo svolgimento del procedimento per inadempimento e soprattutto la sua finalità, che è quella di consentire allo Stato membro di conformarsi volontariamente alle prescrizioni del Trattato o di giustificare la propria posizione, la convenuta fa valere che i quattro documenti che essa ha elaborato sono documenti relativi ad un'indagine che può sfociare in un procedimento per inadempimento. Si tratterebbe di lettere di diffida e di pareri motivati che rendono conto essenzialmente del risultato delle indagini ed ispezioni effettuate dalla Commissione e del dialogo fra quest'ultima e la Repubblica italiana. Pertanto, il corrispondente requisito di riservatezza si applica a questi documenti. Dato che i quattro documenti di cui trattasi riguardano una fase dell'indagine che può sfociare in una procedura per inadempimento e quindi rientrano in una delle ipotesi dell'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico, la Commissione avrebbe giustamente negato, nella decisione impugnata, l'accesso dei ricorrenti a tali documenti.

60 La convenuta fa presente che l'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico è pertinente anche per un'altra ragione. Essa osserva che i documenti di cui trattasi sono stati redatti ai fini di un procedimento giurisdizionale, dato che nel giugno 1999 è stato presentato un ricorso contro la Repubblica italiana nell'ambito del procedimento per inadempimento n. 96/2208. Di conseguenza, questi documenti rientrerebbero nella nozione di «memorie o altri atti depositati» che costituirebbero una categoria di documenti ai quali si applica l'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico.

61 Essa contesta, inoltre, l'argomento dei ricorrenti secondo cui coloro che presentano denunce alla Commissione in merito a presunte violazioni del diritto comunitario da parte degli Stati membri dovrebbero beneficiare di un diritto di partecipazione al procedimento per inadempimento.

62 La convenuta fa valere, per quanto riguarda la tesi secondo cui l'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico non andrebbe più applicata in caso di condotta sleale dello Stato membro nel quadro del procedimento per inadempi-

mento, che tale presunto limite non trova alcuna giustificazione nella ratio dell'eccezione stessa, né alcun riconoscimento nella giurisprudenza in materia. Infatti, l'obbligo di riservatezza incomberebbe alla Commissione ed opererebbe a favore dello Stato interessato, a prescindere dai comportamenti che quest'ultimo adotta nel corso del procedimento per inadempimento. Secondo la Commissione non è provato, contrariamente a quanto affermano i ricorrenti, che la Repubblica italiana abbia tenuto una condotta sleale e scorretta nel procedimento per inadempimento n. 96/2208. Per quanto riguarda la questione di aver reso pubblico l'intento di adire la Corte di giustizia nell'ambito di un procedimento per inadempimento, essa rileva che, nel comunicato stampa, non sono divulgate nei dettagli le posizioni assunte dalle parti, e che quindi non è stata pregiudicata la franchezza del dialogo intrattenuto con lo Stato interessato. Il fatto che il dialogo sia continuato anche dopo la pubblicazione del comunicato stampa lo dimostrerebbe.

63 Essa aggiunge che neppure la presentazione di un ricorso fa venir meno l'esigenza di riservatezza. Essa ritiene che la necessità di garantire la riservatezza anche dopo la chiusura di un'indagine si applichi a fortiori in caso di ricorso. A suo parere, il motivo alla base dell'esigenza di riservatezza, cioè la possibilità per lo Stato membro interessato di conformarsi alle prescrizioni del diritto comunitario o comunque di giustificare la propria posizione per evitare la constatazione giudiziale di inadempimento, permane lungo tutto il corso del procedimento giurisdizionale.

— Giudizio del Tribunale

64 Occorre ricordare che la decisione 94/90 è un atto inteso a conferire ai cittadini un diritto di accesso ai documenti in possesso della Commissione (v., in particolare, sentenza WWF, sopramenzionata al punto 59, punto 55, e sentenza Interporc I, sopramenzionata al punto 26, punto 46). Essa ha lo scopo di attuare il principio del più ampio accesso possibile dei cittadini all'informazione, al fine di rafforzare il carattere democratico delle istituzioni nonché la fiducia del pubblico nell'amministrazione (sentenza Svenska Journalistförbundet/Consiglio, sopramenzionata al punto 26, punto 66).

65 Tuttavia, nel Codice di condotta adottato dalla Commissione nella decisione 94/90 figurano due categorie di deroghe al principio generale dell'accesso dei cittadini ai documenti della Commissione. La prima categoria, nella quale rientra la deroga invocata nella specie dalla Commissione, è formulata nei termini imperativi seguenti: «Le istituzioni negano l'accesso a qualsiasi documento la cui divulgazione possa pregiudicare [tra l'altro] la protezione dell'interesse pubblico (sicurezza pubblica, relazioni internazionali, stabilità monetaria, procedimenti giudiziari, controlli e indagini)».

66 Si deve ricordare che le deroghe all'accesso ai documenti devono essere interpretate ed applicate restrittivamente, in modo da non vanificare l'applicazione del principio generale consistente nel fornire al pubblico «il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispone la Commissione» (sentenza del Tribunale 14 ottobre 1999, causa T-309/97, Bavarian Lager/Commissione, Racc. pag. II-3217, punto 39, e la giurisprudenza ivi citata).

67 Nella decisione impugnata la Commissione fa presente che la divulgazione delle lettere di diffida e dei pareri motivati «può arrecare pregiudizio alla tutela dell'interesse pubblico ed in particolare alla gestione di indagini che potrebbero portare all'apertura di una procedura a norma dell'art. 226 (ex art. 169) del Trattato». A tal riguardo essa richiama esplicitamente il fatto che «le indagini in materia di inadempimento richiedono una sincera cooperazione ed un clima di fiducia reciproca fra la Commissione e lo Stato membro interessato al fine di consentire ad entrambe le parti di avviare un negoziato per poter giungere ad una rapida soluzione della controversia». Essa aggiunge che «la divulgazione di questi documenti, che riguardano una controversia pendente (...), potrebbe arrecare pregiudizio ad un altro interesse pubblico menzionato nel codice di condotta, vale a dire il corretto svolgimento delle procedure giudiziarie. In effetti, essa sarebbe tale da ledere gli interessi delle parti in causa e potrebbe inficiare le regole specifiche che disciplinano la presentazione di documenti nel quadro di tali procedure».

68 Nella presente fattispecie i documenti richiesti sono lettere di diffida e pareri motivati che sono stati redatti nell'ambito delle indagini e delle ispezioni effettuate dalla Commissione. Come il Tribunale ha indicato nella sua sentenza WWF (sopramenzionata al punto 59, punto 63), gli Stati membri hanno diritto di

attendersi dalla Commissione la riservatezza durante le indagini che potrebbero eventualmente sfociare in una procedura per inadempimento. Questa esigenza di riservatezza rimane anche dopo che è stata adita la Corte in quanto non si può escludere che i negoziati tra la Commissione e lo Stato membro interessato, intesi a che quest'ultimo si conformi volontariamente ai requisiti del Trattato, possano continuare nel corso del procedimento giudiziario e fino alla pronuncia della sentenza della Corte. La preservazione di questo obiettivo, ossia una definizione amichevole della controversia tra la Commissione e lo Stato membro interessato prima della sentenza della Corte, giustifica, a titolo della protezione dell'interesse pubblico relativo a controlli ed indagini ed ai procedimenti giudiziari, che rientra nella prima categoria delle deroghe della decisione 94/90, il diniego di accesso alle lettere di diffida ed ai pareri motivati redatti nell'ambito del procedimento di cui all'art. 226 CE.

69 Pertanto la Commissione ha giustamente rifiutato la divulgazione dei documenti di cui trattasi in quanto tale divulgazione potrebbe ledere l'interesse pubblico.

70 Per quanto riguarda l'argomento dei ricorrenti secondo cui il procedimento di cui all'art. 226 CE, inteso ad accertare i fatti relativi alle violazioni del diritto comunitario addebitate, dovrebbe rispettare il principio del contraddittorio, occorre rilevare che i singoli non sono parti nei procedimenti per inadempimento e pertanto non possono far valere i diritti della difesa che comporterebbero l'applicazione del principio del contraddittorio.

71 Per quanto riguarda l'affermazione dei ricorrenti secondo cui l'eventuale violazione della lealtà da parte dello Stato membro nel corso del procedimento per inadempimento farebbe venir meno l'esigenza di riservatezza, occorre rilevare, in via preliminare, che i ricorrenti non hanno dimostrato che lo Stato membro di cui trattasi ha agito in maniera sleale. Inoltre, come la Commissione ha sottolineato nelle sue memorie, l'obbligo di riservatezza incombe a questa istituzione e su di esso non può incidere l'asserito comportamento di uno Stato membro.

72 Da tutto quanto precede deriva che anche il secondo motivo deve essere respinto.

Sul terzo motivo relativo alla violazione dell'art. 253 CE

Argomenti delle parti

73 I ricorrenti ritengono che le motivazioni sommarie formulate dalla Commissione per giustificare, in linea generale, il rifiuto di accesso ai documenti di cui trattasi non abbiano alcun fondamento normativo e comportino una situazione in cui i procedimenti per inadempimento si svolgono in condizioni di segreto assoluto. A tal riguardo i ricorrenti sottolineano che, secondo la giurisprudenza costante, la motivazione del rifiuto dell'accesso deve essere adeguata e comportare un bilanciamento degli interessi in gioco.

74 Ora, nella fattispecie, la motivazione della decisione impugnata si risolverebbe in semplici richiami generali e astratti a disposizioni vigenti, senza alcun riferimento a circostanze concrete e specifiche e senza distinzione dei documenti a seconda della categoria di eccezione nella quale essi potevano rientrare. Inoltre, prima di rifiutare l'accesso ai documenti prodotti dallo Stato italiano, la Commissione avrebbe dovuto verificare se questi ultimi potessero o meno essere divulgati in applicazione della normativa nazionale.

75 La convenuta sottolinea che, affinché sia rispettato l'art. 253 CE, è sufficiente che la decisione con cui viene rifiutato l'accesso a documenti contenga i motivi specifici del rifiuto per categoria di documenti. Essa aggiunge che la motivazione basata sull'applicazione della regola dell'autore, per giustificare il rifiuto di accesso ai documenti elaborati dalle autorità italiane, considerati a questi fini come un'unica categoria, è al tempo stesso chiara, dettagliata e del tutto concreta.

Per quanto riguarda i documenti elaborati dalla Commissione, la decisione preciserebbe in maniera chiara ed adeguata le ragioni per cui tali documenti rientrano nell'eccezione posta a tutela dell'interesse pubblico. Una motivazione comune sarebbe sufficiente dato che i documenti presentano le stesse caratteristiche e appartengono quindi ad una sola categoria.

Giudizio del Tribunale

76 Per quanto riguarda i documenti elaborati dalle autorità italiane, occorre rilevare che essi sono stati esaminati individualmente e che, per ciascuno di essi, vi era un motivo identico per vietare la loro divulgazione. Pertanto, è logico che la decisione impugnata contenga una motivazione, relativamente al diniego di accesso, comune a tutti questi documenti.

77 La Commissione ha motivato la decisione impugnata facendo riferimento alla regola dell'autore e affermando che, in applicazione di questa regola, la domanda dei ricorrenti era infondata poiché i documenti richiesti hanno come autore un terzo. Una tale motivazione è sufficientemente chiara per consentire agli interessati di comprendere perché la Commissione non abbia loro comunicato i documenti di cui trattasi ed al Tribunale di esercitare il suo controllo sulla legittimità della decisione impugnata (sentenza JT's Corporation/Commissione, sopramenzionata al punto 47, punto 67).

78 Per quanto riguarda i documenti elaborati dalla Commissione, dall'uso del verbo «potere» al condizionale presente discende che, per fornire la prova che la divulgazione di taluni documenti «potrebbe» nuocere alla tutela dell'interesse pubblico, la Commissione è tenuta ad esaminare, per ogni documento per il quale si richiede l'accesso, se, in considerazione delle informazioni di cui dispone, la divulgazione possa effettivamente pregiudicare uno degli aspetti dell'interesse pubblico tutelato dalla prima categoria di eccezioni (sentenza Svenska Journalistförbundet/Consiglio, sopramenzionata al punto 26, punto 112, e la giurisprudenza ivi menzionata).

79 Come il Tribunale ha dichiarato nella sentenza WWF (sopramenzionata al punto 59, punto 64), la Commissione non può limitarsi ad invocare l'avvio eventuale di una procedura per inadempimento per giustificare, a motivo della protezione dell'interesse pubblico, un divieto di accesso a tutti i documenti oggetto della richiesta di un cittadino. Il Tribunale ha considerato che la Commissione ha l'obbligo di indicare, quantomeno per categorie di documenti, le ragioni per le quali essa reputi che i documenti menzionati nella richiesta rivoltale siano collegati all'avvio eventuale di una procedura per inadempimento, precisando a che cosa i documenti di cui trattasi facciano riferimento, e segnatamente se essi concernano controlli e indagini implicanti l'accertamento di un eventuale inadempimento del diritto comunitario.

80 Nella fattispecie si deve constatare che la Commissione ha proceduto ad un tale esame. Come risulta sopra al punto 67, la Commissione ha indicato, nella decisione impugnata, i motivi per cui essa ritiene che la divulgazione delle lettere di diffida e dei pareri motivati arrecherebbe pregiudizio all'interesse pubblico.

81 In considerazione di quanto precede si deve respingere anche il terzo motivo e quindi il ricorso nel suo insieme.

Sulle spese

82 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la convenuta ne ha fatto domanda, i ricorrenti, rimasti soccombenti, devono essere condannati a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dalla convenuta.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) I ricorrenti sopporteranno, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla convenuta.

Mengozzi García-Valdecasas Tiili

Moura Ramos Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 dicembre 2001.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

P. Mengozzi