SENTENZA DELLA CORTE

11 gennaio 2000 *

Nelle cause riunite C-174/98 P e C-189/98 P,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal signor M.A. Fierstra e dalla signora C. Wissels, consiglieri giuridici aggiunti presso il Ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata dei Paesi Bassi, 5, rue C.M. Spoo,

ricorrente nella causa C-174/98 P e
interveniente in primo grado,

Gerard van der Wal, residente in Kraainem (Belgio), con l'avv. L.Y.J.M. Parret, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. A. May, 31, Grand-Rue,

ricorrente nella causa C-189/98 P e
ricorrente in primo grado,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Quarta Sezione) il 19 marzo 1998 nella causa T-83/96, Van der Wal/Commissione (Racc. pag. II-545),

* Lingua processuale: l'olandese.

procedimento in cui l'altra parte è:

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

convenuta in primo grado,

LA CORTE,

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, J.C. Moitinho de Almeida (relatore), D.A.O. Edward e L. Sevón, presidenti di sezione, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, G. Hirsch, H. Ragnemalm e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: G. Cosmas
cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali delle parti all'udienza dell'11 maggio 1999,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 luglio 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atti depositati nella cancelleria della Corte rispettivamente l'11 e il 19 maggio 1998, il Regno dei Paesi Bassi (causa C-174/98 P) e il signor Van der Wal (causa C-189/98 P) hanno proposto, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia, un ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado 19 marzo 1998, causa T-83/96, Van der Wal/Commissione (Racc. pag. II-545; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale il Tribunale ha respinto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 29 marzo 1996 che negava l'accesso a taluni documenti (in prosieguo: la «decisione controversa»).

Il ricorso dinanzi al Tribunale

2 Per quanto riguarda l'ambito giuridico, il Tribunale ha rilevato quanto segue:

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

"La Conferenza ritiene che la trasparenza del processo decisionale rafforzi il carattere democratico delle istituzioni nonché la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione. La Conferenza raccomanda pertanto che la

Commissione presenti al Consiglio, entro il 1993, una relazione su misure intese ad accrescere l'accesso del pubblico alle informazioni di cui dispongono le istituzioni".

2 Conformandosi a detta dichiarazione, la Commissione ha pubblicato la comunicazione 93/C 156/05, da essa trasmessa al Consiglio, al Parlamento e al Comitato economico e sociale il 5 maggio 1993, relativa all'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni (GU C 156, pag. 5). Il 2 giugno 1993 essa ha adottato la comunicazione 93/C 166/04 sulla trasparenza nella Comunità (GU C 166, pag. 4).

3 Nell'ambito di tali fasi preliminari verso l'attuazione del principio della trasparenza, il 6 dicembre 1993 il Consiglio e la Commissione hanno approvato 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 in possesso di tali istituzioni.

4 Per garantire l'attuazione di detto impegno la Commissione, in base all'art. 162 del Trattato CE, ha adottato la decisione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom, sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58; in prosieguo: la "decisione 94/90"). L'art. 1 di tale decisione adotta formalmente il codice di condotta il cui testo è allegato alla decisione.

5 Il codice di condotta, nella forma adottata dalla Commissione, enuncia il seguente principio generale:

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

6 A tal fine, il codice di condotta definisce il termine "documento" come "ogni scritto, indipendentemente dal suo supporto, contenente dati esistenti, in possesso della Commissione o del Consiglio".

7 Dopo aver esposto brevemente i principi che disciplinano la presentazione e il trattamento di richieste di accesso a un documento, il codice di condotta descrive nel modo seguente la procedura da seguire qualora si intenda respingere una richiesta di accesso a un documento:

"Qualora i servizi competenti dell'istituzione in questione intendano proporre di respingere la richiesta, essi lo comunicano senza indugio all'interessato, informandolo che egli dispone di un mese per presentare una richiesta di conferma all'istituzione volta a riesaminare la sua posizione. In mancanza di tale domanda, si considera che l'interessato ha rinunciato alla sua richiesta iniziale.

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

8 Il codice di condotta elenca nei seguenti termini le circostanze che possono essere fatte valere da un'istituzione per giustificare il rigetto di una richiesta di accesso a un documento:

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

— la protezione dell'interesse pubblico (sicurezza pubblica, relazioni internazionali, stabilità monetaria, procedimenti giudiziari, controlli e indagini);

— la protezione dei singoli e della vita privata;

— la protezione del segreto commerciale e industriale;

— la protezione degli interessi finanziari della Comunità;

— la protezione della riservatezza chiesta dalla persona fisica o giuridica che ha fornito l'informazione o richiesta dalla legislazione dello Stato membro che ha fornito l'informazione.

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

9 Nel 1993 la Commissione ha adottato la comunicazione 93/C 39/05 relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione nell'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato CEE (GU C 39, pag. 6; in prosieguo: la "comunicazione") (...)».

3 Per quanto riguarda i fatti, dalla sentenza impugnata risulta che:

«10 La *XXIV Relazione sulla politica della concorrenza* (1994) (in prosieguo: la "XXIV Relazione") fa cenno del fatto che la Commissione ha ricevuto dai giudici nazionali un certo numero di domande (...).

11 Con lettera 23 gennaio 1996, il ricorrente, in qualità di avvocato e socio di uno studio che tratta cause che sollevano questioni di concorrenza a livello comunitario, ha richiesto copia di talune lettere di risposta della Commissione a dette domande, e cioè:

1) la lettera del direttore generale della Direzione generale della Concorrenza (DG IV) del 2 agosto 1993 indirizzata all'Oberlandesgericht di Düsseldorf circa la compatibilità di un accordo di distribuzione con il regolamento (CEE) della Commissione 22 giugno 1983, n. 83, relativo all'applicazione dell'art. 85, paragrafo 3, del Trattato CEE a categorie di accordi di distribuzione esclusiva (GU L 173, pag. 1; in prosieguo: il "regolamento n. 1983/83");

2) la lettera del signor van Miert, membro della Commissione, del 13 settembre 1994 indirizzata al Tribunal d'instance di St Brieuc, riguardante l'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 4 aprile 1962, n. 26, relativo all'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli (GU 1962, n. 30, pag. 993; in prosieguo: il "regolamento n. 26/62");

3) la lettera della Commissione, inviata nel primo trimestre del 1995 alla Corte d'appello di Parigi, che aveva chiesto il suo parere su clausole contrattuali relative agli obiettivi di vendita di concessionari di autoveicoli alla luce dell'art. 85, n. 1, del Trattato e del regolamento (CEE) della Commissione 12 dicembre 1984, n. 123/85, relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CEE a categorie di accordi per la distribuzione di autoveicoli e il servizio di assistenza alla clientela (GU L 15, pag. 16; in prosieguo: il "regolamento n. 123/85").

12 Con lettera 23 febbraio 1996, il direttore generale della DG IV ha respinto le richieste del ricorrente, in quanto la divulgazione delle lettere sollecitate sarebbe stata pregiudizievole "alla tutela del pubblico interesse (procedimenti giudiziari)". Egli ha precisato:

"(...) Allorché la Commissione risponde a domande ad essa sottoposte da giudici nazionali che devono pronunciarsi su una determinata controversia essa interviene in veste di 'amicus curiae'. Si presume che essa dia prova di una certa riservatezza, non solo quanto all'accettazione del modo in cui le vengono trasmesse le domande, ma anche per quanto riguarda l'utilizzazione da parte della Commissione delle risposte alle domande stesse.

Una volta inviate, ritengo che le risposte costituiscano un elemento del procedimento e che siano in possesso del giudice che ha sollevato la questione. I dati, di diritto e di fatto, contenuti nelle risposte devono (...) considerarsi, nell'ambito della causa in atto, come parte integrante del fascicolo del giudice nazionale. Le risposte della Commissione sono state indirizzate al giudice nazionale e il problema della pubblicazione e/o della messa a disposizione di terzi di dette informazioni è di competenza del giudice nazionale destinatario della risposta.

(...)".

13 Il direttore generale ha inoltre fatto valere la necessità di mantenere un rapporto di fiducia tra l'esecutivo della Comunità, da un lato, e, dall'altro, i giudici nazionali degli Stati membri. Queste considerazioni, valide in tutti i casi, dovevano tanto più applicarsi nella fattispecie, in quanto nelle controversie sulle quali la Commissione era stata interpellata non era stata ancora pronunciata una sentenza definitiva.

14 Con lettera 29 febbraio 1996, il ricorrente ha inviato una richiesta di conferma al segretariato generale della Commissione, sostenendo, in particolare, di non comprendere come lo svolgimento dei procedimenti nazionali potesse essere compromesso ove dei terzi prendessero conoscenza delle informazioni non riservate fornite dalla Commissione al giudice nazionale nell'ambito dell'applicazione del diritto comunitario sulla concorrenza.

15 Con lettera 29 marzo 1996 (in prosieguo: la "decisione controversa") il segretario generale della Commissione ha confermato la decisione della DG IV "in quanto la divulgazione delle risposte potrebbe pregiudicare la tutela dell'interesse pubblico e più precisamente la buona amministrazione della giustizia". Ed ha così continuato:

"(...) la divulgazione delle risposte richieste, che consistono in analisi giuridiche, rischierebbe infatti di ostacolare i rapporti e la necessaria cooperazione tra la Commissione e i giudici nazionali. È evidente che un giudice che ha posto un quesito alla Commissione, per di più inerente ad una causa in corso, non gradirebbe la divulgazione della risposta che gli è stata fornita.

(...)".

16 Il segretario generale ha aggiunto che la procedura di cui al caso di specie era molto diversa dalla procedura prevista all'art. 177 del Trattato, alla quale il ricorrente aveva fatto riferimento nella sua richiesta di conferma».

4 A seguito di ciò il signor Van der Wal proponeva, il 29 maggio 1996, un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa, che gli negava l'accesso alle lettere soprammenzionate.

5 Con ordinanza 9 dicembre 1996 il Tribunale ammetteva l'intervento del governo olandese a sostegno delle conclusioni del signor Van der Wal.

Il ricorso dinanzi alla Corte

6 Con la sentenza impugnata il Tribunale ha respinto il ricorso. Il governo olandese e il signor Van der Wal hanno proposto ciascuno un ricorso contro detta sentenza, basato, rispettivamente, sui motivi seguenti:

— violazione della decisione 94/90 e del combinato disposto degli artt. 33 e 44 dello Statuto CE della Corte di giustizia;

— violazione della decisione 94/90, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «CEDU»), dell'obbligo di motivazione e del principio di parità tra le parti e dei diritti della difesa.

Sul motivo relativo alla violazione della decisione 94/90

La sentenza del Tribunale

7 Per concludere nel senso che giustamente la Commissione si era basata sulla protezione dell'interesse pubblico per negare l'accesso ai documenti di cui trattasi, il Tribunale si è riferito all'art. 6 della CEDU. A questo proposito, nel punto 47 della sentenza impugnata ha rilevato che «il diritto di ogni persona di essere sentita equamente dinanzi ad un tribunale indipendente implica, in particolare, che i giudici, tanto nazionali quanto comunitari, devono essere liberi di applicare le proprie norme di procedura per quel che riguarda i poteri del giudice, lo svolgimento del procedimento in generale e la riservatezza dei documenti del fascicolo in particolare». Il Tribunale ha aggiunto quanto segue:

«48 L'eccezione al principio generale dell'accesso ai documenti della Commissione fondata sulla tutela dell'interesse pubblico allorché i documenti di cui trattasi sono connessi ad un procedimento giudiziario, sancita dalla decisione 94/90, mira a garantire l'osservanza generale di detto diritto fondamentale. La portata di tale eccezione non può perciò limitarsi alla sola tutela degli interessi delle parti nell'ambito di un procedimento giudiziario specifico, ma comprende anche la detta autonomia procedurale dei giudici nazionali e di quelli comunitari (v. il punto precedente).

49 La portata di tale eccezione deve dunque consentire alla Commissione di farla valere anche nel caso in cui quest'ultima non sia essa stessa parte in un procedimento giudiziario che giustifichi nel caso specifico la tutela dell'interesse pubblico.

50 A questo proposito si deve far distinzione fra i documenti redatti dalla Commissione ai soli fini di un procedimento giudiziario particolare, come nel caso delle lettere nel caso di specie, ed altri documenti esistenti indipendentemente da tale procedimento. L'applicazione dell'eccezione fondata sulla tutela dell'interesse pubblico può essere giustificata solo nei confronti della prima categoria di documenti, giacché spetta unicamente al giudice nazionale di cui trattasi la decisione di concedere o no l'accesso a siffatti documenti, conformemente alla giustificazione intrinseca dell'eccezione fondata sulla tutela dell'interesse pubblico nell'ambito di un procedimento giudiziario (v. supra, punto 48).

51 Ora, allorché, nell'ambito di un procedimento giudiziario dinanzi ad esso pendente, un giudice nazionale chiede informazioni alla Commissione appellandosi alla cooperazione prevista dalla comunicazione, la risposta della Commissione è espressamente fornita ai fini del procedimento giudiziario di cui trattasi. Pertanto, si deve considerare che la tutela dell'interesse pubblico impone che la Commissione neghi l'accesso a dette informazioni, e quindi ai documenti che le contengono, dato che la decisione sull'accesso a tali informazioni spetta esclusivamente al giudice nazionale di cui trattasi, sulla base del diritto processuale nazionale, finché sia pendente il procedimento giudiziario che ha originato la loro comunicazione tramite un documento della Commissione.

52 Nella fattispecie, il ricorrente ha chiesto la produzione di tre lettere, tutte inerenti a procedimenti giudiziari pendenti e in ordine alle quali il ricorrente non ha asserito che il relativo contenuto si limitasse a riprodurre informazioni altrimenti accessibili in base alle disposizioni della decisione 94/90. A questo proposito occorre peraltro osservare che la prima lettera verteva sulla compatibilità di un accordo di distribuzione con il regolamento n. 1983/83, la seconda riguardava l'applicazione del regolamento n. 26/62 e la terza verteva sull'interpretazione del regolamento n. 123/85 (v. supra, punto 11).

Dette lettere riguardavano dunque questioni giuridiche sollevate nell'ambito di specifici procedimenti pendenti».

Gli argomenti delle parti

8 I ricorrenti deducono, in sostanza, che l'eccezione relativa all'interesse pubblico non consente di escludere dal campo di applicazione della decisione 94/90 un'intera categoria di documenti. Detta eccezione richiederebbe che la Commissione verifichi per ciascun documento se, alla luce delle informazioni che contiene, la sua divulgazione possa effettivamente pregiudicare l'interesse pubblico. L'interpretazione della decisione 94/90 ad opera del Tribunale sarebbe un'interpretazione estensiva priva di qualsiasi base giuridica e comprometterebbe l'applicazione uniforme del diritto comunitario.

9 Per quanto riguarda il principio dell'autonomia processuale che la sentenza impugnata avrebbe desunto dall'art. 6 della CEDU, i ricorrenti sostengono che il Tribunale non ha spiegato in che misura l'indipendenza dei giudici nazionali potrebbe essere messa in discussione se la Commissione dovesse verificare, caso per caso, se la divulgazione di un dato documento possa ledere l'interesse pubblico. A questo proposito osservano che la sentenza impugnata non contiene alcuna spiegazione per quanto riguarda la limitazione del principio dell'autonomia processuale ai soli documenti redatti dalla Commissione ai fini di un particolare procedimento fintantoché tale procedimento sia pendente.

10 La Commissione fa valere che il principio dell'autonomia processuale sul quale il Tribunale si è basato per interpretare la decisione 94/90 dev'essere inteso alla luce della giurisprudenza della Corte secondo la quale la cooperazione tra la Commissione e i giudici nazionali ai fini dell'applicazione degli artt. 85, n. 1, e 86 del Trattato CE (divenuti artt. 81, n. 1, CE e 82 CE) si svolge nei limiti del pertinente diritto processuale nazionale (sentenza 28 febbraio 1991, causa C-234/89, Delimitis, Racc. pag. I-935, punto 53). Nell'ambito di tale cooperazione il ruolo della Commissione sarebbe secondario: spetterebbe al giudice

nazionale decidere anzitutto circa la necessità di rivolgersi alla Commissione, poi circa i quesiti che le sottopone e infine circa l'esito che intende riservare alle risposte ottenute. Secondo la Commissione da quanto precede deriva che spetta esclusivamente al giudice nazionale determinare, in base al suo diritto processuale, se, in quale momento e a quali condizioni la risposta della Commissione possa essere divulgata a terzi.

11 La Commissione aggiunge che il riferimento, nella sentenza impugnata, alla CEDU costituisce solo un elemento a sostegno del principio dell'autonomia processuale secondo cui i giudici, tanto nazionali quanto comunitari, devono essere liberi di applicare le loro norme processuali per quanto riguarda i poteri del giudice, lo svolgimento del procedimento in generale e la riservatezza dei documenti del fascicolo in particolare. Se i punti 45 e 46 della sentenza impugnata fossero soppressi, la sentenza resterebbe immutata nel merito. La limitazione apportata dal Tribunale a detto principio, nel senso che esso si applica solo ai documenti redatti dalla Commissione ai fini di un procedimento particolare e al periodo durante il quale pende tale procedimento, corrisponde ad un'opinione incidentale, che, del resto, non è formulata in maniera così categorica come sostengono i ricorrenti.

12 Quindi, secondo la Commissione, la decisione 94/90 dev'essere interpretata alla luce di quanto precede. Nell'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari) rientrerebbero tutti i casi nei quali spetta ai giudici nazionali decidere, alla luce delle loro norme processuali, in merito alla divulgazione dei documenti considerati.

13 Per quanto riguarda l'argomento secondo cui l'interpretazione della decisione 94/90 adottata dal Tribunale comprometterebbe l'applicazione uniforme del diritto comunitario, la Commissione deduce che l'applicazione di tale decisione è sempre identica e che solo l'applicazione di norme nazionali diverse può far sì che l'accesso ai documenti sia accordato in taluni Stati membri e non in altri.

Giudizio della Corte

14 Dopo aver dedotto dall'art. 6 della CEDU che il diritto di ogni persona di essere sentita equamente dinanzi ad un tribunale indipendente implica, in particolare, che i giudici, tanto nazionali quanto comunitari, devono essere liberi di applicare le proprie norme di procedura per quel che riguarda i poteri del giudice, lo svolgimento del procedimento in generale e la riservatezza dei documenti del fascicolo in particolare, il Tribunale ha rilevato, nel punto 48, che «l'eccezione al principio generale dell'accesso ai documenti della Commissione fondata sulla tutela dell'interesse pubblico allorché i documenti di cui trattasi sono connessi ad un procedimento giudiziario, sancita dalla decisione 94/90, mira a garantire l'osservanza generale di detto diritto fondamentale».

15 Secondo la sentenza impugnata, il principio dell'autonomia processuale così dedotto dall'art. 6 della CEDU non riguarda però tutti i documenti processuali. Esso si applica solo ai documenti redatti dalla Commissione unicamente ai fini di un procedimento giudiziario particolare, esclusi, quindi, gli altri documenti che esistono indipendentemente da tale procedimento (punto 50) e fintantoché la causa è pendente (punto 51).

16 Per quanto riguarda i documenti ai quali si applica il principio dell'autonomia processuale così concepito, spetta esclusivamente ai giudici nazionali pronunciarsi sulle domande di accesso ai detti documenti in base al loro diritto processuale nazionale (punto 51).

17 È vero che il principio generale di diritto comunitario secondo cui ogni persona ha diritto a un processo equo, che si ispira all'art. 6 della CEDU (v., in particolare, sentenza 17 dicembre 1998, causa C-185/95 P, Baustahlgewebe/Commissione, Racc. pag. I-8417, punti 20 e 21), comporta il diritto a un tribunale indipendente, in particolare dal potere esecutivo (v., in questo senso, segnatamente, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza De Wilde, Ooms e Versyp del 18 giugno 1971, serie A n. 12, § 78). Tuttavia non si può desumere da questo diritto che il potere di consentire l'accesso ai documenti del procedimento

giudiziario di cui trattasi spetti necessariamente al solo giudice adito per una controversia. Un siffatto principio generale non può nemmeno essere desunto dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

18 Né il potere di consentire detto accesso, anche limitatamente ai documenti redatti ai fini del procedimento giudiziario di cui trattasi, può essere dedotto dall'art. 6 della CEDU.

19 Inoltre, i rischi di pregiudizio per l'indipendenza del giudice sono sufficientemente presi in considerazione dalla decisione 94/90 e dalla tutela giurisdizionale a livello comunitario nei confronti degli atti della Commissione che consentono l'accesso ai documenti che questa detiene.

20 Per stabilire in quali casi la Commissione, nell'ambito della sua cooperazione con i giudici nazionali ai fini dell'applicazione, da parte di questi, degli artt. 85 e 86 del Trattato, deve negare l'accesso ai documenti che essa detiene, a motivo di un rischio di pregiudizio per l'interesse pubblico ai sensi della decisione 94/90, occorre prendere in considerazione il modo in si svolge detta cooperazione.

21 Come risulta dalla comunicazione, detti giudici possono aver bisogno di informazioni di carattere procedurale «per sapere se una determinata pratica è pendente dinanzi alla Commissione, se è oggetto di una notifica, se la Commissione ha ufficialmente avviato il procedimento e se si è già pronunciata con decisione ufficiale ovvero tramite lettera amministrativa dei suoi uffici. Se necessario i giudici nazionali potranno anche chiedere alla Commissione un parere sui tempi probabili di concessione o di diniego dell'esenzione individuale per gli accordi o le pratiche notificati, al fine di determinare le condizioni di un'eventuale decisione di sospensione del giudizio o la necessità di adottare provvedimenti provvisori» (punto 37 della comunicazione).

22 Inoltre, secondo il punto 38 della comunicazione, i giudici nazionali possono consultare la Commissione su questioni giuridiche quando l'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato dia luogo a particolari difficoltà. Si tratta segnatamente delle condizioni d'applicazione di detti articoli relative al pregiudizio del commercio tra Stati membri e alla sensibilità della restrizione della concorrenza derivante dalle pratiche enumerate in tali disposizioni. Qualora poi i giudici nazionali nutrano dubbi sulla possibilità che un accordo controverso fruisca di un'esenzione individuale, essi possono chiedere alla Commissione un parere provvisorio.

23 Infine risulta dal punto 40 della comunicazione che i giudici nazionali possono informarsi presso la Commissione per quanto riguarda i dati di fatto: statistiche, studi di mercato e analisi economiche.

24 Da quanto precede deriva che i documenti forniti dalla Commissione ai giudici nazionali sono spesso documenti che essa già possedeva o documenti che, sebbene redatti ai fini di un procedimento particolare, si limitano a rinviare ai primi, oppure documenti nei quali detta istituzione si limita ad emettere un parere di natura generale, indipendente dai dati relativi alla causa pendente dinanzi al giudice nazionale. Per quanto riguarda tali documenti, la Commissione deve valutare in ciascun caso concreto se essi rientrino nella sfera di applicazione delle eccezioni elencate nel codice di condotta adottato con la decisione 94/90.

25 I documenti forniti dalla Commissione possono anche contenere analisi giuridiche o economiche redatte in base a dati forniti dal giudice nazionale. In simili casi la Commissione agisce come un consulente giuridico o economico del giudice nazionale e i documenti redatti nell'esercizio di questa funzione devono essere soggetti alle norme processuali nazionali al pari di ogni altra perizia, segnatamente per quanto riguarda la loro divulgazione.

26 In tali ipotesi il diritto nazionale può ostare alla divulgazione di detti documenti e l'osservanza di questo diritto può essere considerata come un interesse pubblico meritevole di protezione in forza delle eccezioni previste dalla decisione 94/90.

27 Tuttavia questo non basta ad esonerare del tutto la Commissione dall'obbligo di divulgare questi ultimi documenti. Infatti, in quanto sono in possesso della Commissione, tali documenti rientrano nella sfera d'applicazione della decisione 94/90, che prevede il più ampio accesso possibile del pubblico. Qualsiasi eccezione a tale diritto di accesso dev'essere quindi interpretata ed applicata in senso restrittivo.

28 Di conseguenza la Commissione non deve limitarsi a respingere qualsiasi domanda diretta ad ottenere l'accesso ai documenti considerati. L'osservanza delle norme processuali nazionali è sufficientemente garantita se la Commissione si assicura che la divulgazione dei documenti non costituisca violazione del diritto nazionale. In caso di dubbio essa consulta il giudice nazionale e nega l'accesso solo se questo giudice si oppone alla divulgazione dei predetti documenti.

29 Inoltre tale procedura evita che il richiedente debba rivolgersi anzitutto al giudice nazionale competente e poi alla Commissione quando detto giudice considera che il diritto processuale nazionale non osta alla divulgazione dei documenti richiesti, ma ritiene che l'applicazione delle norme comunitarie possa portare ad una diversa soluzione. Essa corrisponde quindi anche alle esigenze di una buona amministrazione.

30 Dalle considerazioni che precedono deriva che, interpretando la decisione 94/90 nel senso che l'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico nell'am-

bito di un procedimento giudiziario obbliga la Commissione a negare l'accesso ai documenti da essa redatti ai soli fini di tale procedimento, il Tribunale ha commesso un errore di diritto e quindi il motivo relativo alla violazione della predetta decisione è fondato.

31 Ai sensi dell'art. 54 dello Statuto CE della Corte di giustizia, quando l'impugnazione è accolta, la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta. Così è nella fattispecie.

Il ricorso di annullamento proposto dinanzi al Tribunale contro la decisione controversa

32 Dai punti 14-29 della presente sentenza risulta che la Commissione, quando le è presentata una domanda di accesso a documenti che essa ha fornito ad un giudice nazionale nell'ambito della sua cooperazione con i giudici nazionali ai fini dell'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato, deve verificare se tali documenti costituiscano analisi giuridiche o economiche ai sensi del punto 25 della presente sentenza. Se si tratta di documenti del genere, la Commissione deve accertarsi che la loro divulgazione non sia contraria al diritto nazionale. In caso di dubbio essa consulta il giudice nazionale e nega l'accesso solo se quest'ultimo si oppone alla divulgazione dei predetti documenti.

33 Ne consegue che, negando l'accesso ai documenti richiesti senza verificare se essi costituissero analisi giuridiche o economiche redatte in base a dati forniti dal giudice nazionale e, in caso affermativo, senza accertarsi che la loro divulgazione non fosse contraria al diritto nazionale, la Commissione ha violato la decisione 94/90, di guisa che la decisione controversa dev'essere annullata.

Sulle spese

34 Ai sensi dell'art. 122, primo comma, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese. A termini dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, che si applica al procedimento di impugnazione ai sensi dell'art. 118, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il n. 4 dello stesso articolo dispone, nella prima frase, che gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa devono sopportare le proprie spese. Poiché la Commissione è rimasta soccombente, occorre condannarla a sopportare, oltre alle proprie spese, tutte le spese sostenute sia nell'ambito del procedimento dinanzi al Tribunale sia nel giudizio dinanzi alla Corte dagli attuali ricorrenti e dal signor Van der Wal, come interveniente nella causa C-174/98 P. Il Regno dei Paesi Bassi sopporterà le spese che ha sostenuto come interveniente nel procedimento dinanzi al Tribunale (causa T-83/96) e come interveniente nel presente procedimento (causa C-189/98 P).

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 19 marzo 1998 nella causa T-83/96, Van der Wal/Commissione, è annullata.**

2) La decisione della Commissione 29 marzo 1996, che nega l'accesso a taluni documenti, è annullata.

3) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese relative ai due gradi di giudizio.

4) Il Regno dei Paesi Bassi sopporterà le spese che ha sostenuto come interveniente nel procedimento dinanzi al Tribunale (causa T-83/96) e come interveniente nel presente procedimento (causa C-189/98 P).

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida

Edward Sevón Kapteyn Gulmann

Hirsch Ragnemalm Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 gennaio 2000.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias