SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)
5 marzo 1997 *

Nella causa T-105/95,

WWF UK (World Wide Fund for Nature), «trust» di diritto britannico, con sede in Godalming, Surrey (Regno Unito), con l'avv. Georg M. Berrisch, del foro di Amburgo e di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avvocati Turk e Prum, 13 B, avenue Guillaume,

ricorrente,

sostenuto da

Regno di Svezia, rappresentato dal signor Erik Brattgård, consigliere ministeriale presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente,

interveniente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora Carmel O'Reilly e dal signor Ulrich Wölker, 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,

* Lingua processuale: l'inglese.

sostenuta da

Repubblica francese, rappresentata dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e dal signor Denys Wibaux, segretario degli Affari esteri presso la medesima direzione, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

e

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal signor John E. Collins, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistito dal signor Stephen Richards, barrister, e dalla signora Jessica Simor, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

intervenienti,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 2 febbraio 1995, che nega l'accesso ai documenti della Commissione relativi all'esame del progetto di costruzione di un centro di osservazione della natura a Mullaghmore (Irlanda) e, in particolare, ai documenti relativi alla questione se fosse possibile impiegare fondi strutturali al fine di finanziare il suddetto progetto,

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

composto dai signori K. Lenaerts, presidente, R. García-Valdecasas, dalla signora P. Lindh e dai signori J. Azizi e J. D. Cooke, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 18 settembre 1996,

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

2 Il 16 ottobre 1992, al termine dei lavori del Consiglio europeo di Birmingham, i capi di Stato e di governo formulavano una dichiarazione, intitolata «Una Comunità vicina ai suoi cittadini» (Boll. CE 10-1992, pag. 9), in cui sottolineavano la necessità di rendere la Comunità più aperta. Questo impegno veniva ribadito il 12 dicembre 1992, in occasione del Consiglio europeo di Edimburgo, durante il quale la Commissione veniva nuovamente invitata a continuare i suoi lavori sul miglioramento dell'accesso alle informazioni di cui dispongono le istituzioni della Comunità (Boll. CE 12-1992, pag. 7).

3 In seguito alla dichiarazione di Maastricht, la Commissione avviava uno studio comparato relativo all'accesso del pubblico all'informazione negli Stati membri nonché in taluni paesi terzi e pubblicava i risultati delle sue ricerche nella comunicazione 93/C 156/05, da essa indirizzata il 5 maggio 1993 al Consiglio, al Parlamento e al Comitato economico e sociale in merito all'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni (GU C 156, pag. 5). In tale comunicazione essa concludeva che sembrava opportuno sviluppare un accesso più ampio ai documenti a livello comunitario.

4 In seguito ai provvedimenti prima citati la Commissione e il Consiglio formulavano e adottavano un codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione e del Consiglio (in prosieguo: il «codice di condotta») e si impegnavano entrambi, nei limiti delle rispettive competenze, ad adottare anteriormente al 1° gennaio 1994 i provvedimenti necessari all'attuazione dei principi enunciati dal codice di condotta.

5 Per garantire il rispetto di detto obbligo la Commissione, in base all'art. 162 del Trattato CE, adottava 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 ufficialmente il codice di condotta il cui testo è allegato alla decisione.

6 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».

7 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».

8 Dopo aver esposto brevemente i principi che disciplinano la presentazione e il disbrigo di richieste di accesso a un documento, il codice di condotta descrive nel modo seguente la procedura da osservare qualora si pensi di respingere una richiesta d'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 deve 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 artt. 173 e 138 E del Trattato che istituisce la Comunità europea».

9 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».

Fatti all'origine del ricorso

10 Nel 1991 le autorità irlandesi annunciavano il loro intento di costruire un centro di osservazione della natura a Mullaghmore, nel Burren National Park, nell'Irlanda occidentale. A tal fine esse chiedevano di godere del concorso dei fondi strutturali comunitari. Il ricorrente, WWF UK (World Wide Fund for Nature) (in prosieguo: il «WWF UK»), sporgeva denuncia presso la Commissione in merito al suddetto progetto, in quanto esso violerebbe le norme comunitarie relative alla protezione dell'ambiente e costituirebbe un impiego erroneo dei fondi strutturali.

11 In seguito a ciò la Commissione avviava un'indagine relativa al suddetto progetto e, in particolare, all'asserita violazione del diritto dell'ambiente e alla questione dell'assegnazione in tali circostanze di fondi strutturali. Il 7 ottobre 1992 la Commissione annunciava di ritenere che il progetto non violasse il diritto comunitario dell'ambiente e comunicava che, di conseguenza, essa non intendeva avviare una procedura per inadempimento a carico dell'Irlanda. Con lettera recante la stessa data il signor Bruce Millan, membro della Commissione incaricato delle questioni di politica regionale, informava le autorità irlandesi di tale decisione, aggiungendo che, per parte sua, nulla ostava a che il progetto fosse finanziato mediante fondi strutturali.

12 Questa decisione della Commissione 7 ottobre 1992 costituiva oggetto di un ricorso d'annullamento innanzi al Tribunale, proposto dal ricorrente nonché dalla An Taisce — The National Trust for Ireland, ente non governativo irlandese. Con sentenza 23 settembre 1994, causa T-461/93, An Taisce e WWF UK/Commissione (Racc. pag. II-733), il Tribunale dichiarava irricevibile il ricorso. La sentenza del Tribunale era oggetto di ricorso, respinto con ordinanza della Corte di giustizia 11 luglio 1996, causa C-325/94 P, An Taisce e WWF UK/Commissione (Racc. pag. I-3727).

13 Con due lettere distinte, ma redatte in termini identici in data 4 novembre 1994, inviate rispettivamente ai direttori generali delle direzioni generali Ambiente, Sicurezza nucleare e protezione civile (DG XI) e Politiche regionali (DG XVI) della Commissione, il legale del ricorrente chiedeva, in base alla decisione 94/90, di avere accesso a tutti i documenti della Commissione relativi all'esame del progetto Mullaghmore e, in particolare, all'esame della questione se fosse possibile impiegare fondi strutturali per tale progetto. Dette richieste erano formulate nei seguenti termini:

«On 21 June 1991 WWF UK lodged a complaint with the Commission against the project of the Irish Department of Finance concerning the construction of an interpretative centre for visitors at Mullaghmore (Ireland). An Taisce subsequently joined this complaint. My clients objected against the project and, in particular, that Community structural funds may be used by Ireland for the project. They argued that the project would violate EC environmental law.

In the following, several letters were exchanged between the Commission's services and my clients. They concerned the questions (1) whether the Commission would initiate proceedings under Article 169 of the Treaty against Ireland with regard to the project, and (2) whether the Commission would allow structural funds to be used for the project. On 7 October 1992 the Commission issued a press release stating that it had decided not to initiate infringement proceedings against Ireland. On the same day, Commissioner Bruce Millan (responsible for regional policies) wrote to Mr Noel Treacy (Irish Minister of State, Department of Finance) a letter stating that following the decision not to initiate infringement proceedings there would now be no obstacle of structural funds assistance for the project.

On behalf of my clients I respectfully request access to all Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination whether structural funds may be used for the project. Preferably, we should like to receive copies of the relevant documents».

[«Il 21 giugno 1991, il WWF UK sporgeva denuncia presso la Commissione avverso il progetto del ministero delle Finance irlandese relativo alla costruzione di un centro di osservazione della natura a Mullaghmore (Irlanda). L'An Taisce aderiva successivamente a tale denuncia. I miei clienti contestavano tale progetto e, segnatamente, il fatto che fondi strutturali comunitari fossero impiegati dall'Irlanda a tal fine. Essi sostenevano che tale progetto violava il diritto comunitario dell'ambiente.

Tra i servizi della Commissione e i miei clienti si avviava poi un nutrito carteggio. Esso concerneva le seguenti questioni: 1) se la Commissione intendesse avviare una procedura per inadempimento a carico dell'Irlanda ex art. 169 del Trattato in merito al progetto; 2) se la Commissione intendesse autorizzare l'impiego di fondi strutturali per il progetto. Il 7 ottobre 1992 la Commissione pubblicava un comunicato stampa, annunciando di aver deciso di non avviare una procedura per inadempimento a carico dell'Irlanda. Lo stesso giorno il commissario Bruce Millan (responsabile della politica regionale) inviava una lettera al signor Noel Treacy (sottosegretario presso il ministero delle Finanze irlandese), informandolo che la citata decisione di non avviare una procedura per inadempimento rimuoveva qualsiasi ostacolo alla concessione di fondi strutturali per il progetto.

A nome dei miei clienti, mi onoro di chiedere l'accesso a tutti i documenti della Commissione relativi all'esame del progetto Mullaghmore e, segnatamente, della questione se sia possibile impiegare fondi strutturali per tale progetto. Si gradirebbe inoltre ricevere copia della documentazione pertinente»].

14 Con lettere datate rispettivamente 17 dicembre e 24 novembre 1994 il signor Krämer, dipendente presso la DG XI, e il signor Landaburu, direttore generale della DG XVI, comunicavano al legale del ricorrente il rigetto di detta richiesta.

15 Nella lettera della DG XI del 17 novembre 1994 il diniego era giustificato nel modo seguente:

«I regret to inform you that the documents you have requested fall under the exceptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exceptions serve to protect public and private interests, and to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. I attach a list of them for your information, and can inform you that the relevant exemptions in the case of the documents you have requested are the protection of the public interest (in particular, inspections and investigations) and the protection of the Commission's interest in the confidentiality of its own proceedings. The documents you have requested relate to the investigation of complaints, as well as to the Commission's internal deliberations».

[«Mi duole informarLa che i documenti da Lei richiesti rientrano nel novero delle eccezioni al diritto d'accesso previste nell'ambito della politica relativa all'accesso ai documenti. Di conseguenza, non intendo mettere a disposizione tali documenti.

Le eccezioni hanno il fine di proteggere gli interessi pubblici e privati e di garantire che le deliberazioni interne della Commissione restino segrete. Alla presente troverà allegato, per conoscenza, un elenco di tali eccezioni; sottolineo che, per quanto concerne i documenti da Lei richiesti, le eccezioni pertinenti sono quelle relative alla protezione dell'interesse pubblico (in particolare, dei controlli e delle indagini) e alla protezione dell'interesse della Commissione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni. I documenti da Lei richiesti concernono l'esame di denunce nonché di deliberazioni interne della Commissione»].

16 Nella lettera della DG XVI del 24 novembre 1994 il rigetto della richiesta era giustificato nel modo seguente:

«I regret to inform you that the additional documents you have requested fall under the exemptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exemptions serve in particular to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. Such documents would include all internal notes, exchange of letters between services including the Legal Service, and all other information whose disclosure would infringe the confidentiality of the Commission's deliberations.»

[«Mi duole informarLa che i documenti da Lei richiesti rientrano nel novero delle eccezioni al diritto d'accesso previste nell'ambito della politica relativa all'accesso ai documenti. Di conseguenza, non intendo mettere a disposizione tali documenti.

Le eccezioni hanno il fine, in particolare, di assicurare che le deliberazioni interne della Commissione restino segrete. Documenti del genere comprenderebbero qualsiasi nota interna, qualsiasi carteggio avviato tra i servizi, ivi compreso il servizio giuridico, e qualsiasi ulteriore informazione la cui divulgazione violerebbe la segretezza delle deliberazioni della Commissione».]

17 Essendo in disaccordo con le suesposte posizioni della Commissione, con lettere datate 19 dicembre 1994 il legale del ricorrente presentava alcune richieste di conferma presso il segretario generale della Commissione, conformemente alla procedura di cui al codice di condotta.

18 Con lettera separata recante la stessa data, inviata al segretario generale della Commissione, il legale del ricorrente, facendo riferimento alla richiesta da lui inoltrata il 4 novembre 1994 presso la DGXI e alla risposta di quest'ultima datata 17 novembre 1994, censurava nei seguenti termini il diniego della suddetta direzione generale di concedergli l'accesso ai documenti in suo possesso:

«Mr Krämer argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure, and the protection of public interest (in particular, inspections and investigations).

On behalf of my clients I write to confirm my application for access to the above mentioned documents and formally to request that you review your intention to refuse access.

The right of public access to Commission documents has been granted in order to provide for transparency in the Commission's decision making process. In addition, the process is intended to strengthen the confidence of the public in the administration (cf. the preamble of the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents; OJ 1994 No L 46/60). These objectives can only be achieved if access is granted to the greatest extent possible. Thus, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable. Consequently, the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

Moreover, the Code of Conduct merely provides that the Commission *may* refuse access in order to protect the institution's interest in the confidentiality of its proceedings. Thus, this exemption is not mandatory. The Commission can only

invoke this exemption if the particular circumstances of a case make it necessary to keep the internal deliberation procedure confidential. No such circumstances were mentioned by the Director General. Indeed, it is clear from the list of circumstances in which the exemption policy may be applied that none are relevant to this case.

Finally, the present application constitutes a request for access to documents relating to proceedings which have been closed since October 1992. In such case the ability of the Commission to think in private is no longer at stake. This is also mentioned in the internal guidelines of the Commission [COM Doc. SEC(94) 321 of 16 February 1994]. Therefore, the Commission can, in our view, not rely on the exemption of the protection of public interest.

In any event, the exemptions could only justify to refuse access to some of the documents for which access has been requested».

[«Il signor Krämer ha sostenuto che i documenti rientrano nel novero delle eccezioni al diritto d'accesso previste nella cornice della politica della Commissione in materia d'accesso ai documenti. Egli ha sottolineato che le eccezioni pertinenti erano quelle relative alla segretezza della procedura di deliberazione interna della Commissione e alla protezione dell'interesse pubblico (in particolare, dei controlli e delle indagini).

A nome dei miei clienti Le invio la presente al fine di confermare la mia richiesta d'accesso ai suddetti documenti e Le chiedo formalmente di riconsiderare la Sua intenzione di negare l'accesso a detti documenti.

Il diritto d'accesso del pubblico ai documenti è accordato al fine di garantire la trasparenza del processo decisionale della Commissione. Tale processo inoltre ha lo scopo di rafforzare la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione (v. il preambolo del codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione e del Consiglio, GU 1994, L 46, pag. 60). Detti obiettivi possono essere raggiunti solo se l'accesso sia accordato nella misura più ampia possibile. Pertanto la Commissione dovrebbe negare l'accesso ai suoi documenti solo quando ciò sia assolutamente indispensabile. Di conseguenza, le eccezioni al diritto d'accesso ai documenti della Commissione devono essere interpretate in senso restrittivo.

Il codice di condotta dispone inoltre semplicemente che la Commissione *può* negare l'accesso al fine di proteggere l'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni. Pertanto, detta eccezione non è obbligatoria. La Commissione può far richiamo a tale eccezione solo qualora le circostanze specifiche del caso rendano necessaria la tutela della segretezza della procedura di deliberazione interna. Nessuna circostanza di tale natura è stata menzionata dal direttore generale. Infatti, dall'elenco dei casi in cui le norme in tema di eccezione possono trovare applicazione discende con chiarezza che nessuna eccezione appare adeguata alla fattispecie.

La presente istanza costituisce infine una richiesta di accesso a documenti relativi a una procedura conclusasi già nell'ottobre del 1992. In un caso del genere è fuori discussione la possibilità, per la Commissione, di riflettere in separata sede. Ciò è anche affermato nelle direttive interne della Commissione [COM Doc. SEC(94) 321, del 16 febbraio 1994]. Ne deriva che la Commissione non può, a mio parere, far richiamo all'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico.

In ogni caso, le eccezioni potrebbero giustificare il diniego d'accesso solo nei confronti di una parte della documentazione alla quale si è chiesto di avere accesso»].

19 Lo stesso giorno, il 19 dicembre 1994, il ricorrente inviava al segretario generale una lettera concernente la richiesta da lui inoltrata presso la DG XVI. Tale lettera aveva una formulazione identica a quella delle lettere citate nel precedente punto 18, ad eccezione del primo capoverso, avente il seguente testo:

«The Director General argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure».

[«Il direttore generale ha sostenuto che i documenti rientrano nel novero delle eccezioni previste nella cornice della politica della Commissione in materia di accesso ai documenti. Egli ha sottolineato che l'eccezione rilevante è quella relativa alla segretezza delle deliberazioni interne della Commissione»].

20 Con lettera in unica copia datata 2 febbraio 1995, il segretario generale della Commissione replicava alle suddette lettere del legale del ricorrente e confermava, nei seguenti termini, il rigetto delle richieste rivolte alla DG XI e alla DG XVI e gli argomenti dedotti dalla Commissione:

«Thank you for your letters of 19 December 1994 in which you seek a review of the intention of Mr Krämer (DG XI) and Mr Landaburu (DG XVI) to refuse access to the Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination of whether structural funds may be used for the project.

In your letters you argue that in the interests of promoting transparency in the Commission's decision making process and strengthening the confidence of the public in the administration, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable, and that the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

That is actually the way the Commission applies its policy of transparency: each request is treated individually and thoroughly examined on a case-by-case basis. The fundamental principle guiding the consideration of each request is that the public will have the widest possible access to documents held by the Commission, albeit with certain exemptions to protect public and private interests which could be damaged if access to certain documents were permitted, and to ensure that the Commission can deliberate in confidence.

These exceptions were expressly envisaged by the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents, adopted on 8 February 1994.

Having examined your request, I have to confirm the position of Mr Landaburu and Mr Krämer, for the reason that the disclosure of these documents could affect the protection of the Commission interest in the confidentiality of its proceedings, and the protection of the public interest, in particular the proper progress of the infringement proceeding.

Indeed, it is essential for the Commission to be able to investigate matters with which it is concerned as guardian of the Treaties, whilst respecting the confidential nature of such proceedings. It is clear that it is indispensable for the Commission to ensure that a climate of mutual confidence is maintained, which would risk being severely disrupted by publicity. Such publicity is not easily reconciled with the search for a settlement to a dispute at a preliminary stage.

The disclosure, particularly of letters exchanged between the Commission and the Member State concerned, could prejudice the treatment of infringements of Community law.

Actually, in the case of the Interpretative Centre in Ireland, the Commission has made available to the public — in a press release — its reasons for not issuing infringement proceedings against Ireland on environmental grounds.

Finally, I should like to draw your attention to the means of redress that are available, i. e., judicial proceedings and complaints to the Ombudsman under the conditions specified respectively in Articles 173 and 138e of the Treaty establishing the European Community».

[«La ringrazio per le Sue lettere del 19 dicembre 1994, con le quali Lei chiede di riconsiderare l'intenzione del signor Krämer (DG XI) e del signor Landaburu (DG XVI) di negare l'accesso ai documenti della Commissione relativi all'esame del progetto Mullaghmore e, in particolare, alla questione se sia possibile impiegare fondi strutturali per tale progetto.

Nelle Sue lettere, Lei sostiene che, per promuovere la trasparenza del processo decisionale della Commissione e il rafforzamento della fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione, la Commissione dovrebbe negare l'accesso ai suoi documenti solo quando ciò sia assolutamente indispensabile e che le eccezioni al diritto d'accesso ai documenti della Commissione devono essere interpretate in senso restrittivo.

Ciò corrisponde in effetti alla maniera in cui la Commissione attua la sua politica della trasparenza: ogni richiesta è trattata singolarmente ed esaminata in dettaglio, caso per caso. Il principio fondamentale che presiede all'esame di ogni richiesta è

quello secondo il quale il pubblico deve avere il più ampio accesso possibile ai documenti in possesso della Commissione, benché talune eccezioni mirino, da un lato, a proteggere gli interessi pubblici e privati che potrebbero risultare lesi se si autorizzasse l'accesso a determinati documenti e, dall'altro, ad assicurare che la Commissione possa deliberare in segreto.

Dette eccezioni sono state espressamente disciplinate dal codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione e del Consiglio, adottato l'8 febbraio 1994.

Dopo aver esaminato la Sua richiesta, mi trovo costretto a confermare la posizione dei signori Landaburu e Krämer, in quanto la divulgazione di tali documenti potrebbe compromettere la protezione dell'interesse della Commissione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni nonché la protezione dell'interesse pubblico, in particolare l'ordinato svolgimento delle procedure per inadempimento.

È infatti essenziale per la Commissione poter condurre indagini negli ambiti di sua competenza in qualità di custode dei Trattati, nel rispetto della segretezza di detti procedimenti. È evidente che è indispensabile per la Commissione curare il mantenimento di un clima di fiducia reciproca, il quale rischierebbe di essere seriamente compromesso da un'eventuale pubblicità. Una pubblicità siffatta è difficilmente conciliabile con la ricerca di una composizione in via amichevole della controversia nella sua fase preliminare.

La divulgazione, in particolare, di una corrispondenza svoltasi tra la Commissione e lo Stato membro interessato potrebbe compromettere l'esame delle infrazioni del diritto comunitario.

In realtà, nel caso relativo al centro di osservazione della natura in Irlanda, la Commissione ha reso pubbliche — con un comunicato stampa — le ragioni per le quali essa non ha avviato nei confronti dell'Irlanda una procedura per inadempimento in materia di diritto dell'ambiente.

Infine, mi permetto di attirare la Sua attenzione sui mezzi di impugnazione possibili, ossia il ricorso giurisdizionale e l'intervento del mediatore, alle condizioni previste rispettivamente agli artt. 173 e 138 E del Trattato che istituisce la Comunità europea»].

21 Questa lettera del segretario generale della Commissione, datata 2 febbraio 1995, contiene la decisione impugnata con il presente ricorso (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Procedimento e conclusioni delle parti

22 È alla luce di tali circostanze che, con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 aprile 1995, il ricorrente ha proposto il presente ricorso. In seguito al deposito del controricorso il ricorrente, con lettera ricevuta il 10 agosto 1995, ha comunicato al Tribunale la sua intenzione di rinunciare a depositare l'atto di replica.

23 Con ordinanza del presidente della Quarta Sezione del Tribunale 16 novembre 1995, è stato ammesso l'intervento sia del Regno di Svezia a sostegno delle conclusioni del ricorrente, sia della Repubblica francese, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a sostegno delle conclusioni della convenuta. In seguito, l'Irlanda ha rinunciato al suo intervento.

24 La fase scritta si è conclusa il 31 maggio 1996. Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale senza passare ad istruttoria. Esso ha tuttavia posto un quesito scritto alla Commissione, alla quale quest'ultima ha risposto il 18 luglio 1996.

25 Le parti, ad eccezione della Repubblica francese, hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti del Tribunale nell'udienza del 18 settembre 1996.

26 Il ricorrente, con il sostegno del Regno di Svezia, chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione della Commissione contenuta nella lettera di quest'ultima datata 2 febbraio 1995 e

— condannare la Commissione alle spese.

27 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso e

— condannare il ricorrente alle spese.

28 La Repubblica francese e il Regno Unito, parti intervenienti, chiedono che il Tribunale voglia:

— *respingere il ricorso.*

Nel merito

29 Il ricorrente deduce due motivi a sostegno del suo ricorso. Il primo è fondato sulla violazione del codice di condotta e della decisione 94/90. Il secondo è fondato sulla violazione dell'art. 190 del Trattato.

30 In considerazione della connessione degli argomenti dedotti nel quadro di questi due motivi, il Tribunale ritiene opportuno esaminarli congiuntamente.

Sui motivi primo e secondo, esaminati congiuntamente, fondati sulla violazione della decisione 94/90, del codice di condotta e dell'art. 190 del Trattato

Argomenti delle parti

— Sulla violazione della decisione 94/90 del codice di condotta

31 Il ricorrente asserisce che la Commissione avrebbe violato la decisione 94/90, facendo richiamo in modo erroneo alle eccezioni al principio di accesso ai documenti previste dal codice di condotta, adottato in forza dell'art. 1 della medesima decisione. Il ricorrente illustra, in primo luogo, la natura giuridica del codice di condotta e l'interpretazione che occorre accogliere dei termini di quest'ultimo.

32 In tale cornice, il ricorrente asserisce anzitutto che la decisione 94/90 e il codice di condotta avrebbero natura vincolante nei confronti della Commissione e che essi mirerebbero ad attribuire al pubblico nella Comunità il diritto di avere «il più ampio accesso possibile ai documenti di cui [dispone] la Commissione».

33 A tal riguardo il ricorrente è sostenuto dal governo svedese, il quale sottolinea che la decisione 94/90 e il codice di condotta, nel loro insieme, costituiscono un atto giuridico vincolante che conferisce diritti ai cittadini ed impone obblighi alla Commissione.

34 La Commissione contesta la natura giuridica che il ricorrente attribuisce alla decisione 94/90 e al codice di condotta. Essa spiega infatti che tali documenti costituirebbero la semplice attuazione dell'orientamento politico contenuto nelle dichiarazioni degli Stati membri e del Consiglio europeo citate nei precedenti punti 1-3. La Commissione ritiene che, correttamente interpretati, la decisione 94/90 e il codice di condotta non attribuiscano ai cittadini nessun diritto assoluto o fondamentale ad avere accesso a un documento, bensì solo il diritto a che le loro richieste di accesso ai documenti siano esaminate secondo i principi e le procedure da essi stabiliti.

35 Il ricorrente poi ricorda che le eccezioni previste dal codice di condotta dovrebbero essere interpretate in senso restrittivo, a fortiori quando il principio generale di cui trattasi è importante, e alla luce di tale principio generale, al fine di non eludere l'obiettivo specifico del codice di condotta, consistente nel conferire al pubblico «il più ampio accesso possibile ai documenti». A sostegno della sua tesi il ricorrente menziona i principi ricavati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alla libera circolazione delle persone e alla libertà di stabilimento (sentenze della Corte 19 dicembre 1968, causa 13/68, Salgoil, Racc. pag. 601, 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners, Racc. pag. 631, e 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau, Racc. pag. 1999), nonché alla libera circolazione delle merci (sentenze della Corte 25 gennaio 1977, causa 46/76, Bauhuis, Racc. pag. 5, e 17 giugno 1981, causa 113/80, Commissione/Irlanda, Racc. pag. 1625).

36 Il ricorrente ritiene inoltre che, in considerazione dell'importanza dello scopo perseguito dal codice di condotta e dei suoi lavori preparatori, la Commissione non possa far richiamo alle eccezioni in modo generico, ma debba specificare, in ogni situazione particolare, i «motivi imperativi» giustificanti le condizioni di applicazione dell'eccezione. A tal riguardo, il ricorrente cita l'ordinanza emessa dalla Corte il 6 dicembre 1990, causa C-2/88 Imm., Zwartveld e a. (Racc. pag. I-4405, punti 11 e 12).

37 La Commissione ribatte che il ricorrente avrebbe frainteso il valore giuridico del codice di condotta e la natura delle sue eccezioni, poiché queste ultime rappresenterebbero soltanto i limiti o i parametri dell'obbligo che la Commissione si è autoimposta. Essa ritiene che il codice di condotta non abbia lo stesso valore delle norme fondamentali poste dal Trattato, poiché esso mirerebbe semplicemente ad attuare un orientamento di politica generale. La giurisprudenza richiamata dal ricorrente sarebbe pertanto ininfluente.

38 La Commissione aggiunge inoltre che occorre distinguere le eccezioni previste dal codice di condotta in base al loro carattere obbligatorio o facoltativo. La Commissione precisa anche che, quando invoca un'«eccezione obbligatoria», essa non sarebbe tenuta ad operare un confronto tra i suoi interessi e quelli di chi richieda l'accesso a un documento. Essa asserisce infatti che, in tal caso, il confronto degli interessi in gioco sarebbe stato effettuato al momento stesso dell'adozione del codice di condotta, in considerazione della natura degli interessi tenuti presenti nella cornice delle «eccezioni obbligatorie». Viceversa, quando essa fa richiamo ad un'«eccezione facoltativa», il confronto degli interessi andrebbe effettuato, a parere della Commissione, in quello stesso momento.

39 In secondo luogo, il ricorrente contesta il riferimento, in sede di decisione controversa, all'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico e all'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni.

40 In tale quadro, da un lato, il ricorrente asserisce che la Commissione avrebbe interpretato in chiave troppo estensiva l'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico, negandogli l'accesso a tutti i documenti concernenti i procedimenti per inadempimento, senza tener conto del contenuto di tali documenti, delle circostanze peculiari delle varie indagini e del lasso di tempo trascorso dalla fine delle medesime. Il ricorrente ritiene che siffatta interpretazione comprometta seriamente i due scopi principali della politica della Comunità relativa all'accesso dei documenti, vale a dire il miglioramento della trasparenza del processo decisionale e il rafforzamento della fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione comunitaria. Esso asserisce infatti che nessuna ragione consentirebbe di giustificare il fatto che, in linea generale, i procedimenti per inadempimento si svolgono in condizioni di assoluta segretezza. Inoltre la Commissione non potrebbe negare l'accesso ai documenti relativi alle procedure per inadempimento senza indicare, caso per caso, i motivi imperativi per i quali la comunicazione dei documenti potrebbe danneggiare la protezione dell'interesse pubblico.

41 Dall'altro, il ricorrente ritiene che l'utilizzazione dell'eccezione fondata, nella decisione controversa, sulla protezione dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni non soddisfi i requisiti fissati dal codice di condotta. Così, il ricorrente rileva che la Commissione si sarebbe limitata ad asserire che i documenti di cui trattasi riguardavano le sue deliberazioni interne, senza procedere al confronto tra i suoi interessi e il diritto del ricorrente ad avere accesso ai documenti in oggetto. Per di più, il ricorrente ritiene che, dato che i documenti in questione riguardano un procedimento conclusosi già nell'ottobre del 1992, solo circostanze eccezionali potrebbero giustificare il fatto che la Commissione continui a far richiamo a dette eccezioni. Il ricorrente sottolinea parimenti che la Commissione non avrebbe illustrato i «motivi imperativi» richiesti, contrariamente a quanto imposto dalla giurisprudenza (ordinanza Zwartveld e a., citata, punti 11 e 12).

42 Il governo svedese, pur riconoscendo che la Commissione gode di un margine di discrezionalità quando si richiama all'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni, fa rilevare che il confronto degli interessi deve essere effettuato separatamente e singolarmente per ogni documento. Orbene, esso ricorda che il ricorrente avrebbe non solo chiesto di

avere accesso ai documenti relativi a un'eventuale infrazione del diritto comunitario da parte dell'Irlanda, ma anche ai documenti relativi al problema dell'impiego di fondi strutturali per il progetto Mullaghmore. Il fatto che il ricorrente non abbia ricevuto nessun documento dimostrerebbe che la Commissione non ha proceduto al confronto degli interessi in relazione ad ogni documento.

43 La Commissione nega di avere erroneamente fatto riferimento, nella decisione impugnata, alle eccezioni stabilite nel codice di condotta. Così, da un lato, la Commissione constata che la natura obbligatoria di talune eccezioni sancite dal codice di condotta risulterebbe dal dettato di quest'ultimo, il quale precisa che «le istituzioni negano l'accesso a qualsiasi documento la cui divulgazione possa pregiudicare (...)». L'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico rientrerebbe fra tali «eccezioni obbligatorie».

44 Dalla formulazione del codice di condotta discenderebbe pertanto che, quando esiste il rischio che la comunicazione di documenti leda la protezione dell'interesse pubblico, l'applicazione dell'eccezione è obbligatoria e che la Commissione è tenuta a negare l'accesso ai suddetti documenti. Essa aggiunge che «eccezioni obbligatorie» di tal genere rappresenterebbero, di per sé stesse, motivi imperativi. La Commissione rileva del resto che il codice di condotta fornirebbe alcuni esempi dei vari interessi che devono essere protetti.

45 La Commissione precisa che il rapporto che si instaura tra essa e gli Stati membri nella cornice delle procedure per inadempimento farebbe capo al suo obbligo di collaborazione leale con questi ultimi, proclamato dall'art. 5 del Trattato. Detta collaborazione permetterebbe alle parti di avviare negoziati per raggiungere soluzioni amichevoli. Orbene, nella fattispecie, è proprio tale dialogo franco e aperto che le avrebbe permesso di giungere a un compromesso con le autorità irlandesi. La Commissione ritiene pertanto che l'accesso ai documenti relativi a una procedura per inadempimento debba essere negato, in considerazione della protezione dell'interesse pubblico imposta nel codice di condotta.

46 Non le si potrebbe dunque contestare il fatto di aver omesso di tener conto delle peculiarità del caso Mullaghmore poiché, dato che l'indagine relativa a un eventuale inadempimento rientra automaticamente nella sfera dell'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico, non sarebbe necessario motivare l'applicazione dell'eccezione per ogni singola indagine.

47 La Commissione fa anche rilevare che il trascorrere di un certo lasso di tempo dalla chiusura della pratica Mullaghmore, avvenuta nell'ottobre 1992, non potrebbe privarla del beneficio dell'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico. La Commissione spiega infatti che, dato che nessuna decisione era stata adottata nel quadro di un qualsivoglia procedimento, le autorità irlandesi erano obbligate a rispettare le garanzie da esse prestate, in considerazione del loro obbligo di collaborazione leale di cui all'art. 5 del Trattato. Per di più, la Commissione ricorda che il caso Mullaghmore era pur sempre oggetto di una controversia, poiché all'epoca il ricorso vertente sull'impugnazione della citata sentenza, pronunciata dal Tribunale il 23 settembre 1994 nella causa An Taisce e WWF UK/Commissione, era ancora pendente innanzi alla Corte (causa C-325/94 P, An Taisce e WWF UK/Commissione, citata).

48 I governi francese e del Regno Unito sostengono parimenti che il dettato del codice di condotta indicherebbe con chiarezza che l'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico è obbligatoria e che, di conseguenza, la Commissione dovrebbe negare l'accesso ai documenti in suo possesso quando la loro divulgazione può ledere l'interesse pubblico. I governi di questi due Stati membri ribadiscono peraltro la necessità di creare un clima di fiducia reciproca durante le trattative che precedono un'eventuale procedimento per inadempimento. Essi deducono che sarebbe interesse della Comunità permettere alla Commissione di discutere degli eventuali inadempimenti degli Stati membri nei confronti del diritto comunitario in condizioni di assoluta riservatezza, al fine di giungere a una soluzione amichevole. Secondo il governo del Regno Unito, inoltre, la mera eventualità che tali documenti possano essere successivamente divulgati basterebbe a compromettere questo clima di fiducia, di modo che la conclusione di un procedimento non porrebbe fine all'applicazione della suddetta eccezione.

49 La Commissione si avvale d'altronde dell'uso del termine «può», nel dettato dell'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni, per dichiarare che essa dispone, in tal caso, di un potere discrezionale. La Commissione fa rilevare inoltre che dai termini della decisione controversa discenderebbe con chiarezza che la segretezza delle sue deliberazioni, cui essa ha fatto richiamo, non riguarderebbe procedimenti interni o deliberazioni di carattere amministrativo, bensì un tipo particolare di procedura di natura quasi-giurisdizionale, vale a dire i controlli e le indagini relative agli inadempimenti, ivi compresi i contatti tra la Comunità e gli Stati membri concernenti tali indagini. Dal momento che la segretezza delle sue deliberazioni riguarderebbe elementi identici a quelli connessi all'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico, il diritto della Commissione di invocare la prima eccezione sarebbe rigorosamente identico a quello di richiamarsi alla seconda. La Commissione contesta inoltre l'argomento del governo svedese e sottolinea che, se essa fosse obbligata a motivare l'applicazione dell'eccezione relativa alla riservatezza in rapporto al contenuto di ogni singolo documento, verrebbe meno l'utilità di tale eccezione.

— Sulla violazione dell'art. 190 del Trattato

50 Il ricorrente allega che la decisione controversa non soddisferebbe il requisito della motivazione sufficiente ex art. 190 del Trattato, poiché conterrebbe unicamente semplici affermazioni generiche, che non farebbero riferimento a circostanze specifiche del caso. Il ricorrente insiste nuovamente sull'omesso riferimento ai «motivi imperativi» che giustificherebbero il diniego della Commissione e sull'omesso confronto degli interessi in gioco.

51 Il governo svedese osserva che la decisione controversa non indicherebbe le ragioni che giustificherebbero il diniego d'accesso ad ogni singolo documento. Esso sostiene parimenti che il testo della decisione controversa non fornirebbe indicazioni chiare sull'eccezione in base alla quale sarebbe stato negato all'accesso a ogni singolo documento.

52 La Commissione replica che la decisione controversa illustrerebbe con chiarezza gli elementi di diritto e di fatto sui quali essa si fonda. La Commissione allega che gli argomenti svolti dal ricorrente in merito al secondo motivo si fonderebbero su una concezione erronea dell'obbligo imposto dall'art. 190 del Trattato, in quanto detti argomenti mirerebbero a contestare non il carattere esauriente della motivazione della decisione impugnata, bensì la sua validità.

Giudizio del Tribunale

53 In primo luogo pare necessario definire, da un lato, la natura giuridica della decisione 94/90 mediante la quale è stato adottato (art. 1) il codice di condotta e, dall'altro, la portata dell'eccezione accolta in detto codice di condotta.

54 Ciò posto, emerge anzitutto che la decisione 94/90 costituisce la risposta della Commissione alle istanze del Consiglio europeo, di riflettere a livello comunitario il diritto dei cittadini, riconosciuto dalla maggior parte delle legislazioni degli Stati membri, di avere accesso ai documenti in possesso delle pubbliche autorità. Poiché il legislatore comunitario non ha adottato una normativa generale relativa al diritto del pubblico all'accesso ai documenti in possesso delle istituzioni comunitarie, spetta a queste ultime adottare, in forza del loro potere di organizzazione interna, i provvedimenti necessari all'esame — e alla definizione — delle richieste di accesso ai documenti in modo confacente agli interessi di un buon andamento dell'amministrazione [v. sentenza della Corte 30 aprile 1996, causa C-58/94, Paesi Bassi/Consiglio, Racc. pag. I-2169, punti 34-37, avente ad oggetto la decisione equivalente adottata dal Consiglio (decisione 20 dicembre 1993, 93/731/CE, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio, GU L 340, pag. 43, in prosieguo: la «decisione 93/731»)].

55 Adottando la decisione 94/90, la Commissione ha indicato ai cittadini che desiderino avere accesso ai documenti in suo possesso che le loro richieste saranno esaminate nel rispetto delle procedure, condizioni ed eccezioni stabilite a tal fine. La

decisione 94/90 è pertanto un atto in grado di attribuire ai terzi determinati diritti che la Commissione ha l'obbligo di rispettare, anche se tale decisione contiene effettivamente una serie di obblighi che la Commissione si è volontariamente imposta a titolo di provvedimenti di organizzazione interna.

56 È importante poi precisare la portata delle eccezioni contenute nel codice di condotta. A tal riguardo occorre ricordare che, quando si stabilisce un principio generale e si formulano eccezioni a tale principio, queste ultime devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo, in modo da non vanificare l'applicazione del principio generale. Nella fattispecie, i motivi di rigetto di una richiesta d'accesso a documenti della Commissione, richiamati nel codice di condotta a titolo di eccezioni, devono pertanto essere interpretati in modo tale da non rendere impossibile il conseguimento dell'obiettivo della trasparenza, evocato in sede di risposta della Commissione alle istanze formulate dal Consiglio europeo (v. i precedenti punti 2 e 54).

57 Orbene, il Tribunale constata che esistono due categorie di eccezioni al principio generale dell'accesso dei cittadini ai documenti della Commissione, presenti nel codice di condotta e paralleli peraltro alle disposizioni di cui all'art. 4 della decisione 93/731.

58 Il dettato relativo alla prima categoria, redatto in termini vincolanti, prevede che «le istituzioni negano l'accesso a qualsiasi documento la cui divulgazione possa pregiudicare [segnatamente]: la protezione dell'interesse pubblico (sicurezza pubblica, relazioni internazionali, stabilità monetaria, procedimenti giudiziari, controlli e indagini)» (v. il precedente punto 9). Ne discende che la Commissione è obbligata a negare l'accesso ai documenti rientranti in una delle eccezioni richiamate in questa prima categoria, qualora si adduca la prova dell'esistenza di quest'ultima

circostanza (v., per le disposizioni parallele di cui alla decisione 93/731, sentenza del Tribunale 19 ottobre 1995, causa T-194/94, Carvel e Guardian Newspapers/ Consiglio, Racc. pag. II-2765, punto 64).

59 Viceversa, il dettato relativo alla seconda categoria, formulato in termini meno vincolanti, prevede che la Commissione «[può] inoltre negare l'accesso per assicurare la tutela dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni» (v. il precedente punto 9). Ne discende che la Commissione dispone di un potere discrezionale che le consente di respingere eventualmente una richiesta di accesso a taluni documenti che facciano riferimento alle sue deliberazioni. La Commissione deve non di meno esercitare tale potere discrezionale ponendo realmente a confronto, da un lato, l'interesse del cittadino ad ottenere un accesso ai suoi documenti e, dall'altro, il suo interesse eventuale a tutelare la segretezza delle proprie deliberazioni (v., per le disposizioni parallele di cui alla decisione 93/731, sentenza Carvel e Guardian Newspapers/Consiglio, citata, punti 64 e 65).

60 Il Tribunale ritiene che la distinzione tra le due categorie di eccezioni disciplinate dal codice di condotta è giustificata dalla natura degli interessi che le due categorie mirano a proteggere. La prima categoria, che riunisce le «eccezioni obbligatorie», protegge infatti gli interessi di terzi o del pubblico in generale, nell'ipotesi in cui la divulgazione di taluni documenti da parte dell'istituzione interessata rischi di danneggiare persone che potrebbero legittimamente negare l'accesso ai suddetti documenti, se questi ultimi fossero in loro possesso. Viceversa, la seconda categoria concerne le deliberazioni interne dell'istituzione, le quali mettono in gioco unicamente gli interessi di quest'ultima.

61 Occorre aggiungere che la Commissione ha il diritto di richiamare simultaneamente un'eccezione della prima categoria e una della seconda per negare l'accesso ai documenti in suo possesso, dal momento che nessuna disposizione contenuta nella decisione 94/90, ivi compreso il codice di condotta, glielo proibisce. Infatti non può escludersi che la divulgazione di taluni documenti da parte della Commissione danneggi al contempo gli interessi protetti dalla prima categoria di eccezioni e l'interesse della Commissione a tutelare la segretezza delle sue deliberazioni.

62 In considerazione di questi elementi è importante esaminare, in secondo luogo, se i documenti relativi a un'indagine su un eventuale inadempimento di un obbligo di diritto comunitario, che possa portare all'avvio della procedura ex art. 169 del Trattato, presentino i requisiti necessari affinché la Commissione possa far richiamo all'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico, rientrante nella prima categoria di eccezioni prevista nel codice di condotta.

63 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.

64 Si deve tuttavia precisare che 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 ritiene infatti 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 attività di controllo e di indagine implicanti l'accertamento di un eventuale inadempimento del diritto comunitario.

65 L'obbligo discusso nel punto precedente non significa tuttavia che la Commissione sia tenuta in qualsiasi circostanza a fornire, per ogni documento, i «motivi imperativi» che giustificano l'applicazione dell'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico, perché altrimenti si rischierebbe di compromettere la funzione essenziale dell'eccezione di cui trattasi, quale risulta dalla natura stessa dell'interesse pubblico che deve essere protetto e dal carattere obbligatorio di detta eccezione. Potrebbe infatti sembrare impossibile indicare le ragioni che giustifichino la segretezza di ogni documento, senza divulgare il contenuto di quest'ultimo e, pertanto, privare l'eccezione della sua finalità essenziale.

66 In terzo luogo occorre esaminare se la decisione impugnata risponda ai requisiti di motivazione discendenti dall'art. 190 del Trattato. A tal riguardo occorre innanzitutto ricordare che l'obbligo di motivare le decisioni individuali ha il duplice scopo di consentire, da un lato, agli interessati di conoscere le giustificazioni alla base del provvedimento adottato al fine di difendere i loro diritti, dall'altro, al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato di legittimità sulla decisione (v., segnatamente, sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./ Commissione, Racc. pag. I-395, punto 15, e sentenza del Tribunale 12 gennaio 1995, causa T-85/94, Branco/Commissione, Racc. pag. II-45, punto 32).

67 Il Tribunale rileva poi che, nella decisione impugnata, il segretario generale della Commissione si avvale al tempo stesso dell'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni e dell'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico, per giustificare il suo diniego di dare accesso a tutti i documenti oggetto delle richieste del ricorrente, per quanto concerne sia la DG XVI sia la DG XI, senza fare distinzioni tra i diversi documenti in possesso delle rispettive direzioni generali. Nella decisione controversa il segretario generale della Commissione ribadisce inoltre i dinieghi opposti al ricorrente, da un lato, dalla DG XVI, in base unicamente all'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni (v. il precedente punto 16) e, dall'altro, dalla DG XI, in base all'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico in concorso con quella fondata sulla protezione dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni (v. il precedente punto 15). Per verificare se la motivazione della decisione controversa soddisfi i requisiti di cui all'art. 190 del Trattato, occorre esaminare congiuntamente il contenuto di quest'ultima e delle due lettere, della DG XVI, datata 24 novembre 1994 (v. il precedente punto 16), e della DG XI, datata 17 novembre 1994 (v. il precedente punto 15).

68 Per quanto concerne il diniego opposto alla richiesta di accesso del ricorrente ai documenti in possesso della DG XVI, è giocoforza rilevare che, oltre al riferimento generale all'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico, la decisione impugnata ribadisce i contenuti della lettera della DG XVI datata 24 novembre 1994. Orbene, in tale lettera la DG XVI fa unicamente richiamo all'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni.

69 Poiché la Commissione si è limitata a confermare, nella decisione impugnata, i contenuti della lettera della DG XVI datata 24 novembre 1994, senza precisare né il fatto che il riferimento generale all'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico riguarda anche i documenti oggetto della richiesta del ricorrente rivolta alla DG XVI, né il collegamento che esisterebbe tra i documenti in possesso di questa direzione generale e l'avvio eventuale di una procedura per inadempimento, occorre dedurne che la decisione impugnata ha limitato la sua motivazione di rigetto di detta richiesta alla sola eccezione fondata sulla protezione dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni, nella forma indicata nella lettera della DG XVI datata 24 novembre 1994.

70 Ebbene, né dalla decisione impugnata né dalla lettera della DG XVI datata 24 novembre 1994 è possibile evincere che la Commissione abbia rispettato il suo obbligo di porre realmente a confronto gli interessi in gioco, prescritto dalle disposizioni del codice di condotta (v. il precedente punto 59), poiché sia la decisione impugnata sia la lettera della DG XVI del 24 novembre 1994 si limitano a menzionare l'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni per respingere la richiesta del ricorrente, senza far accenno a un qualsivoglia confronto degli interessi in gioco.

71 Inoltre la Commissione non può adesso sostenere innanzi al Tribunale, così come da essa fatto nella sua lettera 18 luglio 1996 di risposta a un quesito del Tribunale (v. precedente punto 24), che tutti i documenti di cui trattasi, ivi compresi quelli in possesso della DG XVI, sono collegati all'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico, poiché la decisione controversa fa rinvio espressamente alla lettera della DG XVI del 24 novembre 1994, la quale non cita l'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico.

72 Ne discende che, nella parte vertente sulla richiesta del ricorrente relativa ai documenti in possesso della DG XVI, e in tali limiti, la decisione impugnata non soddisfa i requisiti di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato e deve pertanto essere annullata.

73 Per quanto concerne il diniego opposto alla richiesta di accesso del ricorrente ai documenti in possesso della DG XI, è giocoforza constatare che sia la decisione impugnata sia la lettera della DG XI datata 17 novembre 1994, di cui la decisione impugnata conferma i contenuti (v. precedente punto 20), fa richiamo all'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni in concorso con quella fondata sulla protezione dell'interesse pubblico; cosa di per sé compatibile con le disposizioni del codice di condotta (v. precedente punto 61).

74 Tuttavia, il Tribunale osserva anzitutto che, pur essendo vero che, nella decisione impugnata, la Commissione illustra in termini generali le ragioni per le quali essa ritiene che l'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico debba essere applicata a documenti relativi alle indagini su un eventuale inadempimento del diritto comunitario, le quali possono condurre all'avvio di un procedimento ex art. 169 del Trattato, essa non ha indicato, anche solo per categorie di documenti, le ragioni per le quali essa ritiene che i documenti menzionati nella richiesta rivolta dal ricorrente alla DG XI fossero tutti collegati all'avvio eventuale di un procedimento per inadempimento (v. precedente punto 64).

75 È poi giocoforza constatare che, nella sua lettera datata 17 novembre 1994, nemmeno la DG XI ha indicato, anche solo per categorie di documenti, le ragioni per le quali essa ritiene che i documenti a lei richiesti fossero tutti ricompresi nell'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico. Essa si è infatti limitata a spiegare che [«per quanto concerne i documenti da Lei richiesti, le eccezioni pertinenti sono quelle relative alla protezione dell'interesse pubblico (in particolare, dei controlli e delle indagini) e alla protezione dell'interesse della Commissione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni. I documenti da Lei richiesti concernono l'esame di denunce nonché di deliberazioni interne della Commissione»] (v. precedente punto 15).

76 Infine, siccome la Commissione ha omesso di indicare nella decisione impugnata e nella lettera della DG XI datata 17 novembre 1994 che tutti i documenti oggetto della richiesta che la ricorrente ha rivolto alla DG XI rientravano nell'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico e ha contestualmente invocato

l'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni, il ricorrente non poteva escludere che l'accesso a una parte dei documenti in possesso della DG XI gli fosse negato in quanto essi rientravano nella sola eccezione fondata sulla protezione dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni. Orbene, né il contenuto della decisione impugnata né quello della lettera della DG XI datata 17 novembre 1994 consentono al ricorrente, e di conseguenza al Tribunale, di verificare se la Commissione abbia rispettato l'obbligo ad essa incombente di porre realmente a confronto gli interessi in gioco, imposto dalle disposizioni del codice di condotta (v. precedente punto 59), poiché esse richiamano entrambe l'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni, senza far accenno a un qualsivoglia confronto degli interessi in gioco.

77 Ne discende che, nemmeno per la parte concernente la richiesta del ricorrente rivolta alla DG XI, e in tali limiti, la decisione controversa soddisfa i requisiti di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato, e che deve quindi essere annullata.

78 Per questi motivi, il Tribunale giudica fondato il ricorso; di conseguenza, la decisione impugnata deve essere annullata.

Sulle spese

79 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Essendo rimasta soccombente e tenuto conto delle conclusioni del ricorrente, la Commissione deve essere condannata alle spese. Ai sensi dell'art. 87, n. 4, del medesimo regolamento, gli Stati membri e le istituzioni che sono intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Di conseguenza, il Regno di Svezia, intervenuto a sostegno delle conclusioni dedotte dal ricorrente, e la Repubblica francese e il Regno Unito, intervenuti a sostegno delle conclusioni dedotte dalla Commissione, sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) È annullata la decisione della Commissione 2 febbraio 1995 che nega al ricorrente l'accesso ai documenti della Commissione relativi all'esame del progetto di costruzione di un centro di osservazione della natura a Mullaghmore (Irlanda).

2) La Commissione sopporterà, oltre alle proprie spese, le spese sostenute dal ricorrente.

3) Il Regno di Svezia, la Repubblica francese e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopporteranno le proprie spese.

Lenaerts García-Valdecasas Lindh

Azizi Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 marzo 1997.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

K. Lenaerts