SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)
19 marzo 1998 *

Nella causa T-83/96,

Gerard van der Wal, residente in Kraainem (Belgio), inizialmente con gli avv. ti Caroline P. Bleeker e Laura Y. J. M. Parret, rispettivamente dei fori dell'Aia e di Bruxelles, in seguito con l'avv. Parret, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio legale Aloyse May, 31, Grand-rue,

ricorrente,

sostenuto da

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dai signori Marc Fierstra e Johannes S. van den Oosterkamp, consiglieri giuridici, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata dei Paesi Bassi, 5, rue C. M. Spoo,

interveniente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Wouter Wils e 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'olandese.

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione 29 marzo 1996 con cui è stato negato al ricorrente l'accesso a lettere inviate dalla Direzione generale della Concorrenza ad alcuni giudici nazionali nel contesto della comunicazione relativa alla cooperazione tra i giudici nazionali e la Commissione nell'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato CE,

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

composto dal signor K. Lenaerts, presidente, dalla signora P. Lindh e dal signor J. D. Cooke, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in esito alla trattazione orale del 25 settembre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Sfondo giuridico

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»).

In detta comunicazione la Commissione osserva che:

«37. (...) i giudici nazionali potranno, entro i limiti del diritto procedurale nazionale, rivolgersi alla Commissione, e in particolare alla Direzione generale della Concorrenza, per chiederle informazioni. Si tratterà in primo luogo d'informazioni di carattere procedurale, richieste 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. Da parte sua la Commissione farà il possibile per dare la precedenza alle pratiche oggetto di procedimenti nazionali rimasti così sospesi, soprattutto quando ne dipenda l'esito di una controversia civile.

38. Inoltre i giudici nazionali potranno consultare la Commissione su questioni giuridiche. Qualora l'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 1 e dell'articolo 86 dia luogo a particolari difficoltà, il giudice nazionale potrà consultare la Commissione sulla sua prassi consolidata riguardo alla norma comunitaria in causa. Per quanto concerne gli articoli 85 e 86, tali difficoltà potranno riguardare in particolare le 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. Nelle sue risposte, la Commissione non esaminerà il merito del caso. Qualora i giudici nazionali nutrano dubbi sulla possibilità che l'accordo contestato possa fruire di un'esenzione individuale, potranno chiedere inoltre alla Commissione di esprimere un parere provvisorio. Se la Commissione indica che un'esenzione è improbabile nella fattispecie, i giudici potranno rinunciare alla sospensione del giudizio e pronunciarsi sulla validità dell'accordo.

39. Le risposte della Commissione non vincolano i giudici che le hanno sollevate. In tali risposte la Commissione precisa che la sua posizione non è definitiva e che

il diritto del giudice nazionale di adire la Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 177 del Trattato CEE, non è in alcun modo pregiudicato. La Commissione ritiene peraltro che tali risposte rappresentino un utile ausilio per l'elaborazione delle loro decisioni.

40. I giudici nazionali possono infine informarsi presso la Commissione per quanto riguarda dati di fatto quali statistiche, studi di mercato e analisi economiche. La Commissione si adopererà per comunicare tali dati (...) o indicherà la fonte dalla quale possono essere ottenuti».

I fatti

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, conformemente alla procedura descritta al precedente punto 9.

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.

Il procedimento e le conclusioni delle parti

17 Alla luce di quanto sopra, con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 29 maggio 1996, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.

18 Con atti depositati nella cancelleria del Tribunale rispettivamente il 4 e il 19 novembre 1996, i governi del Regno dei Paesi Bassi e del Regno di Svezia hanno chiesto di intervenire nella presente causa a sostegno del ricorrente.

19 Con ordinanza del presidente della Quarta Sezione del Tribunale 9 dicembre 1996, entrambi i governi sono stati ammessi ad intervenire a sostegno del ricorrente. Su richiesta del governo del Regno di Svezia del 14 marzo 1997, il presidente della Quarta Sezione del Tribunale, con ordinanza 12 maggio 1997, ha ordinato la radiazione della domanda di intervento del detto governo e disposto che restino a suo carico le spese da esso sostenute.

20 La fase scritta si è conclusa il 24 aprile 1997.

21 Le difese orali delle parti e le loro risposte ai quesiti orali del Tribunale sono state sentite all'udienza del 25 settembre 1997.

22 Il ricorrente, sostenuto dal Regno dei Paesi Bassi, conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione controversa e

— condannare la Commissione alle spese.

23 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare il ricorrente alle spese.

In diritto

24 Il ricorrente deduce, a sostegno del suo ricorso, due motivi fondati rispettivamente sulla violazione della decisione 94/90 e sulla violazione dell'art. 190 del Trattato.

Sul primo motivo, fondato su una violazione della decisione 94/90

Argomenti delle parti

25 Il ricorrente sostiene, in primo luogo, che l'eccezione dei «procedimenti giudiziari» prevista nel codice di condotta riguarda solo i procedimenti nei quali è parte la Commissione. L'eccezione non potrebbe perciò valere nella fattispecie.

26 Qualora il Tribunale considerasse che l'eccezione dei «procedimenti giudiziari» si estenda anche ai procedimenti nei quali la Commissione non è parte, il ricorrente fa valere, in via subordinata, che la divulgazione dei documenti in questione non è tale da nuocere alla cooperazione tra la Commissione e i giudici nazionali o da pregiudicare l'interesse pubblico. L'assunto della Commissione secondo il quale la divulgazione di siffatti documenti non sarebbe gradita al giudice nazionale sarebbe privo di fondamento e, comunque, il punto di vista del giudice nazionale non potrebbe prevalere sulla regola principale della pubblicità.

27 La Commissione sosterrebbe erroneamente che, in determinate circostanze, essa è tenuta a rifiutare l'accesso ai documenti. Essa avrebbe comunque l'obbligo di precisare entro quali limiti i propri interessi legittimi e l'interesse di un regolare e corretto svolgimento dei procedimenti giudiziari impongano che l'eccezione alla regola della pubblicità venga applicata (sentenza della Corte 18 febbraio 1992, causa C-54/90, Weddel, Racc. pag. I-871).

28 Il ricorrente ritiene che gli elementi che la Commissione potrebbe fornire nell'ambito della cooperazione con i giudici nazionali non presentino alcun carattere riservato e ricorda di aver confermato nella fattispecie che nessuna delle lettere richieste aveva indole riservata.

29 Sarebbe in contrasto con la tradizione di pubblicità e di sottoposizione a controllo dell'amministrazione e della separazione classica dei poteri il fatto che siffatte comunicazioni dell'amministrazione dirette al potere giudiziario non siano trasparenti.

30 Il governo olandese ritiene che la Commissione abbia interpretato in modo estensivo le eccezioni al principio fondamentale secondo il quale il pubblico avrà le più ampie possibilità d'accesso ai documenti di cui dispone la Commissione. L'interpretazione da essa fornita della decisione 94/90 implicherebbe l'esclusione dal regime di pubblicità di una categoria di documenti senza che si proceda ad un esame per stabilire se il contenuto dei documenti giustifichi il ricorso ai motivi del regime delle eccezioni. Le lettere inviate dalla Commissione ad un giudice nazionale rientrerebbero nella sfera d'applicazione del codice di condotta e il punto di vista della Commissione secondo il quale spetterebbe esclusivamente al giudice nazionale decidere se e a quali condizioni siffatte lettere possano essere divulgate a terzi sarebbe erroneo.

31 Il regolare svolgimento del procedimento dinanzi al giudice nazionale non sarebbe ostacolato se taluni terzi venissero a conoscenza di informazioni fornite dalla Commissione al giudice nell'ambito di una controversia tra singoli. Il giudice nazionale non sarebbe meno propenso a chiedere informazioni alla Commissione se la risposta potesse essere divulgata e, anche se dovesse rivelarsi fondato, questo argomento non costituirebbe una ragione sufficiente per ritenere che la divulgazione sia incompatibile con l'interesse pubblico. Il governo olandese riconosce che la divulgazione dei documenti potrebbe mettere a repentaglio la buona amministrazione della giustizia se, essendo in grado di prendere conoscenza dei dati contenuti in tali documenti, alcuni amministrati potessero sottrarsi a procedimenti giudiziari con il conseguente pregiudizio per l'applicazione effettiva ed uniforme del diritto comunitario.

32 I rapporti tra la Commissione e il giudice nazionale sarebbero retti dal principio di leale cooperazione, in forza dell'art. 5 del Trattato. La Commissione non agirebbe come un esperto nell'ambito della comunicazione.

33 Infine, il governo olandese sostiene che la Commissione non ha effettuato un esame concreto di ciascun singolo caso.

34 Ribattendo al primo argomento del ricorrente, la Commissione sottolinea che essa parte dal principio che la decisione controversa rientra nella sfera d'applicazione della decisione 94/90. Essa respinge l'interpretazione secondo la quale l'eccezione relativa ai «procedimenti giudiziari» riguarda solo le cause nelle quali la Commissione è parte. La regola sancita nel codice di condotta sarebbe abbastanza ampia per comprendere comunicazioni della Commissione redatte nell'ambito della cooperazione con i giudici nazionali.

35 Quanto al secondo argomento relativo alla tutela del pubblico interesse, non occorrerebbe procedere ad una valutazione degli interessi in gioco, giacché una valutazione del genere sarebbe necessaria solo se la Commissione negasse l'accesso ad un documento per la tutela dell'interesse relativo alla segretezza delle sue deliberazioni (sentenza del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/ Commissione, Racc. pag. II-313, punto 59). La domanda del ricorrente è stata tuttavia debitamente esaminata, come risulta dalle due lettere di risposta inviate all'interessato. Nella fattispecie, sarebbe sufficiente che la divulgazione possa pregiudicare la tutela dell'interesse pubblico, specie nel caso dei procedimenti giudiziari, perché la Commissione sia obbligata a negare l'accesso al documento in questione.

36 La divulgazione delle risposte fornite dalla Commissione nell'ambito della comunicazione potrebbe effettivamente pregiudicare la tutela del pubblico interesse (procedimenti giudiziari) e non solo nell'ipotesi citata dal governo olandese. Allorché un giudice nazionale applica gli artt. 85, n. 1, e 86 del Trattato, lo fa in forza di una competenza autonoma e secondo modalità determinate in linea di

massima dalle norme processuali nazionali (sentenze della Corte 10 novembre 1993, causa C-60/92, Otto, Racc. pag. I-5683, punto 14, e 28 febbraio 1991, causa C-234/89, Delimitis, Racc. pag. I-935, punto 53). Da questi principi discenderebbe che, se un giudice nazionale rivolge una domanda alla Commissione, spetta unicamente a lui determinare, in base al diritto processuale nazionale, se, in quale momento e a quali condizioni la risposta della Commissione possa essere divulgata a terzi. Tale principio varrebbe, in ogni caso, finché la causa di cui trattasi rimane pendente.

37 La funzione svolta dalla Commissione nell'ambito della sua cooperazione con il giudice nazionale sarebbe fondamentalmente diversa dalla funzione attribuita alla Corte di giustizia nell'ambito dell'applicazione dell'art. 177 del Trattato, ricordato dal ricorrente nella sua richiesta di conferma. Allorché risolve una questione pregiudiziale, la Corte si pronuncia in diritto e la sentenza vincola il giudice a quo. La Commissione, invece, ha un compito secondario nei confronti del giudice nazionale, che è pienamente libero di consultare o meno la Commissione. La funzione della Commissione può paragonarsi a quella di un esperto al quale il giudice affidi l'incarico di fornire informazioni o di procedere ad uno studio. La Commissione invia la sua risposta al giudice nazionale, che ne fa l'uso che ritiene più opportuno.

38 La Commissione aggiunge che il motivo per il quale ha negato l'accesso ai documenti è del tutto indipendente dal se detti documenti contengano segreti professionali o altri dati riservati che la Commissione non sarebbe autorizzata a divulgare nell'ambito di un procedimento avviato in applicazione del regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17, primo regolamento d'applicazione degli articoli 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204). Essa ricorda tuttavia che, per quel che riguarda i procedimenti in materia di concorrenza dinanzi ad essa pendenti, è tenuta a rispettare le regole di riservatezza. Entro questi limiti, essa cerca di dimostrare la massima disponibilità.

39 La Commissione contesta pure l'affermazione del governo olandese, per la quale il principio secondo cui il pubblico dovrebbe avere un accesso il più possibile ampio ai documenti in possesso delle istituzioni europee sarebbe un principio fondamentale del diritto comunitario.

40 Quanto alla trasparenza dei rapporti tra il potere esecutivo e quello giudiziario, essa ritiene che i rapporti tra la Commissione e i giudici nazionali non possano paragonarsi puramente e semplicemente ai rapporti tra il potere esecutivo e quello giudiziario in un modello di Stato tradizionale.

Giudizio del Tribunale

41 Il Tribunale ricorda che la decisione 94/90 è un atto che conferisce ai cittadini un diritto di accesso ai documenti in possesso della Commissione (sentenza WWF UK/Commissione, citata, punto 55). Emerge, dall'economia di detta decisione, che essa si applica in maniera generale alle richieste di accesso ai documenti e che tutti possono chiedere l'accesso a qualsiasi documento della Commissione senza dover motivare la richiesta (v., a questo proposito, la comunicazione 93/C 156/05, citata al precedente punto 2). Le eccezioni a detto diritto d'accesso vanno interpretate ed applicate restrittivamente, in modo da non vanificare l'applicazione del principio generale sancito in tale decisione (sentenza WWF UK/Commissione, citata, punto 56).

42 La decisione 94/90 ha introdotto due categorie di eccezioni. Secondo la formulazione della prima, redatta in termini vincolanti, «le istituzioni negano l'accesso a qualsiasi documento la cui divulgazione possa pregiudicare [in particolare]: la protezione dell'interesse pubblico [(...) procedimenti giudiziari]» (v. il precedente punto 8). Di conseguenza la Commissione è obbligata a negare l'accesso ai documenti rientranti in tale eccezione, qualora si adduca la prova dell'esistenza di quest'ultima circostanza (sentenza WWF UK/Commissione, citata, punto 58).

43 Si desume dall'impiego del verbo potere al congiuntivo presente che, per dimostrare che la divulgazione di documenti connessi ad un procedimento giudiziario potrebbe pregiudicare la tutela dell'interesse pubblico, come stabilisce la giurisprudenza (v. supra, punto precedente), la Commissione deve, prima di decidere su una richiesta d'accesso a siffatti documenti, esaminare, per ogni singolo documento oggetto di richiesta, se, a quanto le consta, la sua divulgazione possa realmente

nuocere ad uno degli interessi pubblici tutelati dalla prima categoria di eccezioni. In tal caso, la Commissione è tenuta a negare l'accesso ai documenti di cui trattasi (v. supra, punto 42).

44 Occorre perciò stabilire se la Commissione sia legittimata ad avvalersi dell'eccezione fondata sulla tutela dell'interesse pubblico ed eventualmente fino a quale punto, per negare l'accesso a documenti da essa inviati ad un giudice nazionale, su richiesta di quest'ultimo, nell'ambito della cooperazione in base alla comunicazione, quand'anche la Commissione non sia parte nella controversia pendente dinanzi al giudice nazionale che ha originato la richiesta di quest'ultimo.

45 A questo proposito, si deve ricordare che l'art. 6 della convenzione europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «CEDU») sancisce il diritto di ogni persona ad un processo equo. Affinché tale diritto sia garantito, essa ha diritto ad essere sentita, in particolare, «(...) davanti a un tribunale indipendente e imparziale (...)» (art. 6 della CEDU).

46 Secondo una costante giurisprudenza, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza (v., in particolare, parere 2/94 della Corte, del 28 marzo 1996, Racc. pag. I-1759, punto 33; sentenza del Tribunale 22 ottobre 1997, cause riunite T-213/95 e T-18/96, SCK e FNK/Commissione, Racc. pag. II-1739, punto 53). A questo proposito la Corte e il Tribunale si ispirano alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri nonché alle indicazioni fornite dai Trattati internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo ai quali gli Stati membri hanno cooperato o aderito. La CEDU riveste a questo proposito particolare importanza (v., in particolare, sentenza della Corte 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston, Racc. pag. 1651, punto 18). D'altro canto, ai sensi dell'art. F, n. 2, del Trattato sull'Unione europea, entrato in vigore il 1° novembre 1993, «l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla [CEDU] e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».

47 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.

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 espressa-

mente 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.

53 A questo proposito, come ha già osservato la Commissione, non ha importanza accertare se i tre documenti controversi contenessero segreti professionali, giacché il rifiuto della Commissione di divulgare tali risposte era giustificato dalle ragioni esposte in precedenza (v. supra, punti 45-52).

54 Il Tribunale considera inoltre che la funzione della Commissione nell'ambito della cooperazione organizzata dalla comunicazione differisce dalla funzione della Corte di giustizia nell'ambito del procedimento di cui all'art. 177 del Trattato. Si tratta infatti di un procedimento particolare instaurato tra due sistemi giurisdizionali. Sotto questo aspetto, la funzione della Corte di giustizia è quella di pronunciarsi su questioni sollevate dai giudici nazionali. Il giudice nazionale formula le sue questioni pregiudiziali nell'ambito delle proprie norme di procedura che garantiscono la riservatezza di informazioni delicate in caso di necessità. Analogamente, le istruzioni al cancelliere della Corte di giustizia prevedono che nomi o dati riservati

possano essere omessi nelle pubblicazioni relative alla causa in circostanze appropriate. La cooperazione considerata nella comunicazione, invece, non è disciplinata da siffatte norme procedurali. Non vi è pertanto alcun motivo per applicare le norme sulla pubblicità delle sentenze pronunciate nell'ambito del procedimento di cui all'art. 177 alle risposte fornite dalla Commissione nel contesto della comunicazione.

55 Infine, il Tribunale constata che il ricorrente non ha precisato i motivi per cui non sarebbero rispettati i principi della separazione dei poteri e della «sottoposizione a controllo dell'amministrazione» se le risposte fornite dalla Commissione ai giudici nazionali nell'ambito della comunicazione non venissero rese accessibili al pubblico su semplice richiesta alla Commissione. Questo argomento va pertanto respinto in quanto infondato.

56 Per le ragioni in precedenza esposte, questo motivo non può essere accolto.

Sul secondo motivo, fondato sulla violazione dell'art. 190 del Trattato CE

Argomenti delle parti

57 Il ricorrente sostiene che la motivazione della Commissione è insufficiente.

58 Il governo olandese osserva che la motivazione dev'essere adeguata all'indole dell'atto controverso. Esso rileva che la motivazione è incomprensibile perché la Commissione ha addotto ragioni diverse nelle due lettere. Nella prima, la Commissione si è richiamata ai «procedimenti giudiziari», mentre nella seconda ha menzionato la «buona amministrazione della giustizia». Il destinatario non vede

quindi chiaramente i motivi che hanno spinto l'istituzione a decidere come ha fatto alla fine.

59 Negli atti processuali, la Commissione fornirebbe ancora, in sostanza, una diversa giustificazione della decisione litigiosa, richiamandosi alla natura della cooperazione tra la Commissione e i giudici nazionali, nel cui ambito la Commissione va equiparata ad un esperto, al quale il giudice affidi l'incarico di fornire informazioni. Pur facendo astrazione dal carattere erroneo di tale paragone, questo argomento oscurerebbe completamente i motivi sui quali si è realmente fondata la Commissione per negare l'accesso ai documenti richiesti.

60 Il governo olandese ritiene inoltre che le due lettere non indichino perché o come il preteso rapporto di fiducia tra la Commissione e i giudici nazionali potrebbe essere messo a repentaglio se si concedesse al ricorrente l'accesso ai documenti. La Commissione non avrebbe giustificato la sua tesi secondo cui al giudice nazionale non sarebbe gradita la divulgazione dei documenti in questione. Inoltre, dalla motivazione non risulterebbe assolutamente in che modo l'eventuale necessità di salvaguardare tale rapporto di fiducia avrebbe conseguenze diverse se la controversia in questione non dovesse più essere pendente.

61 La Commissione ritiene che la decisione controversa si basi su una motivazione sufficiente, esposta non solo nella decisione stessa, ma anche nella lettera 23 febbraio 1996 del direttore generale della DG IV. Queste due lettere indicherebbero chiaramente i motivi per i quali è stata respinta la richiesta d'accesso. Inoltre, il segretario generale della Commissione ha altresì risposto a taluni degli argomenti svolti dal ricorrente nella sua richiesta di conferma del 29 febbraio 1996.

62 Nelle osservazioni sulla memoria d'intervento del governo olandese, la Commissione insiste sul fatto che la motivazione della decisione controversa si troverebbe

non solo nella lettera del 29 marzo 1996, ma anche in quella del 23 febbraio 1996. Non vi sarebbe alcuna contraddizione né differenza sostanziale nell'uso dei termini «procedimenti giudiziari» in una lettera e «buona amministrazione della giustizia» nell'altra. Per quanto riguarda il rapporto di fiducia da essa menzionato, si tratterebbe evidentemente del rapporto che scaturisce dall'obbligo di cooperazione leale sancito dall'art. 5 del Trattato.

Giudizio del Tribunale

63 Occorre innanzi tutto 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., in particolare, sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395, punto 15, e sentenza del Tribunale WWF UK/Commissione, citata, punto 66). La rispondenza di una motivazione a questi requisiti non va valutata solo con riferimento al suo testo, ma anche al contesto e all'insieme delle norme che disciplinano la materia (sentenza della Corte 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-881, punto 29).

64 Il codice di condotta stabilisce che, in caso di rigetto della richiesta di accesso iniziale, il richiedente può chiedere all'istituzione un riesame di tale rigetto senza dover addurre argomenti per contestare la validità della prima decisione. Questa procedura non costituisce un ricorso contro il rigetto, bensì la possibilità di ottenere dall'istituzione una seconda valutazione della richiesta di accesso.

65 Ne consegue che, se una risposta conferma il rigetto di una richiesta sulla base degli stessi motivi, occorre esaminare il carattere sufficiente della motivazione alla luce del carteggio tra l'istituzione e il richiedente nel suo insieme, tenendo conto delle informazioni di cui disponeva il richiedente sulla natura e sul contenuto dei documenti richiesti.

66 Nella fattispecie, emerge dalla lettera del ricorrente del 23 gennaio 1996 e dai paragrafi della XXIV *Relazione* ivi citati che il ricorrente sapeva sin dall'inizio che le lettere della Commissione costituivano risposte inviate nell'ambito della comunicazione a tre giudici nazionali e riguardanti ciascuna una diversa causa pendente dinanzi a questi ultimi. L'oggetto di tali lettere era anch'esso descritto in termini generali.

67 Nella risposta del 23 febbraio 1996, il direttore generale della DG IV ha fatto valere l'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari) ed ha specificato che le lettere richieste contenevano elementi di diritto e di fatto che dovevano considerarsi parte integrante dei fascicoli dei giudici nazionali, tanto più che le cause relative erano sempre pendenti.

68 La decisione controversa costituisce una conferma esplicita di tale prima decisione di rigetto. Anche se essa fa riferimento alla «protezione dell'interesse pubblico e precisamente alla buona amministrazione della giustizia», il ricorrente non poteva dubitare che il segretario generale intendesse respingere la richiesta in base alla stessa eccezione del codice. Non vi è alcuna contraddizione tra l'uso dei termini «procedimenti giudiziari» nella prima lettera e «buona amministrazione della giustizia» nella seconda, dato che l'eccezione di cui trattasi ha lo scopo di garantire il rispetto della buona amministrazione della giustizia. Ne consegue che la Commissione, in entrambe le lettere, ha fornito in sostanza le stesse spiegazioni.

69 Neppure il fatto che la Commissione si sia riferita alla cooperazione tra la Commissione e i giudici nazionali nel corso delle difese orali costituisce una nuova motivazione, contrariamente a quanto sostiene il governo olandese, giacché detta cooperazione è già stata ricordata nella prima lettera, in cui si parla di un «rapporto di fiducia» tra la Commissione e le autorità giudiziarie nazionali degli Stati

membri, poi richiamato nella seconda lettera, che menziona la «necessaria cooperazione tra la Commissione e i giudici nazionali» e il fatto che la divulgazione delle risposte richieste rischierebbe di ostacolare detta cooperazione.

70 Non potrebbe neppure farsi carico alla Commissione di aver fatto riferimento al procedimento di cui all'art. 177 solo nella seconda lettera, poiché le sue osservazioni sono una risposta al confronto che il ricorrente aveva tentato di fare nella richiesta di conferma tra tale procedimento e quello previsto nella comunicazione.

71 Da quanto precede risulta che la Commissione ha chiaramente esposto i motivi per i quali essa aveva applicato l'eccezione fondata sulla necessità di proteggere l'interesse pubblico (procedimenti giudiziari) alle tre risposte richieste, in considerazione della natura delle informazioni contenute in tali risposte. Il ricorrente era perciò in grado di conoscere le giustificazioni della decisione controversa e il Tribunale era in grado di esercitare il proprio sindacato sulla legittimità di detta decisione.

72 Ne consegue che il secondo motivo non può essere accolto e pertanto il ricorso va integralmente respinto.

Sulle spese

73 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il ricorrente è rimasto soccombente e la Commissione ha concluso in tal senso, esso va condannato alle spese. Tuttavia, in applicazione dell'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura, l'interveniente sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il ricorrente è condannato alle spese sostenute dalla convenuta.

3) Il Regno dei Paesi Bassi sopporterà le proprie spese.

Lenaerts Lindh Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 marzo 1998.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

P. Lindh