

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
 GEORGES COSMAS  
 presentate il 6 luglio 1999 \*

Indice

I — Introduzione .....	I-	4
II — Il contesto giuridico .....	I-	4
III — I fatti e il procedimento .....	I-	7
IV — Conclusioni delle parti .....	I-	12
V — I motivi dedotti a sostegno dei ricorsi dinanzi alla Corte .....	I-	12
A — Sulla violazione della Convenzione .....	I-	13
a) Argomenti delle parti .....	I-	13
b) Il mio punto di vista .....	I-	15
B — Sulla violazione della decisione 94/90 .....	I-	19
a) Sulla prima parte .....	I-	19
aa) Gli argomenti delle parti .....	I-	19
ab) Il mio punto di vista .....	I-	21
ab.1 Sulla ricevibilità .....	I-	21
ab.2 Nel merito .....	I-	23
b) Sulla seconda, terza e quarta parte .....	I-	28
ba) Gli argomenti delle parti .....	I-	28
bb) Il mio punto di vista .....	I-	30
bb.1 Sulla ricevibilità .....	I-	30
bb.2 Nel merito .....	I-	32
c) Sulla quinta parte .....	I-	36
ca) Gli argomenti delle parti .....	I-	36
cb) Il mio punto di vista .....	I-	37

\* Lingua originale: il greco.

C — Sulla violazione del combinato disposto degli artt. 33 e 46 dello Statuto CE della Corte di giustizia .....	I- 37
a) Gli argomenti delle parti .....	I- 37
b) Il mio punto di vista .....	I- 39
D — Sulla violazione del principio dell'autonomia delle parti e dei diritti della difesa .....	I- 41
a) Gli argomenti delle parti .....	I- 41
b) Il mio punto di vista .....	I- 42
VI — Conclusione sul ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado .....	I- 45
VII — Sulle spese .....	I- 45
VIII — Conclusione .....	I- 46

## I — Introduzione

1. I ricorsi in esame, proposti dal Regno dei Paesi Bassi (causa C-174/98 P) e dal signor G. van der Wal (causa C-189/98 P) sono diretti contro la sentenza del Tribunale di primo grado 19 marzo 1998, Gerard van der Wal/Commissione<sup>1</sup> (in prosieguo: la «sentenza impugnata»). Con la sentenza impugnata, il Tribunale di primo grado ha respinto il ricorso d'annullamento proposto dal signor G. van der Wal avverso la decisione della Commissione 29 marzo 1996 (in prosieguo: la «decisione controversa»), che negava al ricorrente l'accesso alle lettere inviate dalla Direzione generale «Concorrenza» ai giudici nazionali in virtù della 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<sup>2</sup>.

1 — Causa T-83/96, Racc. pag. II-545.

2 — GU C 39, pag. 6.

## II — Il contesto giuridico

2. Nell'Atto finale del Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, gli Stati membri hanno inserito una dichiarazione (n. 17) sul diritto di accesso all'informazione<sup>3</sup>. 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<sup>4</sup>. Il 2 giugno 1993 essa ha adottato la comunicazione 93/C 166/04 sulla trasparenza nella Comunità<sup>5</sup>.

3. Nell'ambito di tali fasi preliminari verso l'attuazione del principio della trasparenza,

3 — La dichiarazione è così formulata: «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».

4 — GU C 156, pag. 5.

5 — GU C 166, pag. 4.

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<sup>6</sup> (in prosieguo: il «codice di condotta»), diretto a fissare i principi che disciplinano l'accesso ai documenti in possesso di tali istituzioni.

care il rigetto di una richiesta di accesso a un documento:

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

4. Per garantire l'attuazione di detto impegno la Commissione, in base all'art. 162 del Trattato CE, ha emanato la decisione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom, sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione<sup>7</sup> (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.

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

— la protezione dei singoli e della vita privata;

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

— la protezione del segreto commerciale e industriale;

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

— la protezione degli interessi finanziari della Comunità;

6. Il codice di condotta elenca nei seguenti termini le circostanze che possono essere fatte valere da un'istituzione per giustifi-

— 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.

6 — GU 1993, L 340, pag. 41.

7 — GU L 46, pag. 58.

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

comunicazione specifica in particolare, da un lato, l'oggetto delle informazioni che i giudici nazionali possono chiedere alla Commissione e, dall'altro, i limiti dell'efficacia vincolante delle risposte date in materia dalla Commissione<sup>10</sup>.

7. Peraltro, la Commissione ha pubblicato la comunicazione 94/C 67/03 sul miglioramento dell'accesso ai documenti<sup>8</sup>, nella quale precisa in particolare quanto segue:

«(...) La Commissione può rifiutare l'accesso a un documento qualora ritenga che la sua divulgazione possa pregiudicare interessi pubblici o privati, o il buon funzionamento dell'istituzione (...).

L'applicazione delle deroghe non è automatica, e per ogni richiesta d'accesso a un documento verranno valutati i pro e i contro (...).

8. Nel 1993 la Commissione ha pubblicato 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<sup>9</sup>. Detta

10 — In concreto, in detta comunicazione la Commissione ha indicato quanto segue:

«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».

8 — GU C 67, pag. 5.

9 — Citata alla nota 2.

III — I fatti e il procedimento

9. Nella sentenza impugnata il giudice di merito ha ammesso i seguenti elementi di fatto:

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 nella comunicazione 93/C 39/05<sup>11</sup>.

10. 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'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CEE a categorie di accordi di distribuzione esclusiva<sup>12</sup>;

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<sup>13</sup>;

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<sup>14</sup>.

11. 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 pub-

<sup>11</sup> — Citata alla nota 2.

<sup>12</sup> — GU L 173, pag. 1.

<sup>13</sup> — GU 1962, n. 30, pag. 993.

<sup>14</sup> — GU 1985, L 15, pag. 16.

blico 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 (...).

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.

12. 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.

13. Con la decisione controversa 29 marzo 1996, 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 (...).

Il segretario generale ha aggiunto che la procedura di cui al caso di specie era molto diversa dal procedimento previsto dall'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), al quale il ricorrente aveva fatto riferimento nella sua richiesta di conferma.

14. In questo contesto, il 29 maggio 1996 il signor Van der Wal ha proposto un ricorso d'annullamento avverso la decisione controversa. Il ricorrente ha dedotto quali motivi d'annullamento la violazione della decisione 94/90 e dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE).

15. Con la sentenza impugnata, il Tribunale di primo grado ha respinto il ricorso del signor G. van der Wal, esponendo tra l'altro i seguenti motivi:

«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)<sup>15</sup>. 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)<sup>16</sup>. 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

15 — Si tratta della sentenza del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione (Racc. pag. II-313).

16 — Citata alla nota 2.

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 fon-

- damentale. 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 processuale dei giudici nazionali e di quelli comunitari (v. il punto precedente).
- 49 La portata di tale eccezione deve dunque consentire alla Commissione di farla valere anche nel caso in cui quest'ultima non sia essa stessa parte in un procedimento giudiziario che giustifichi nel caso specifico la tutela dell'interesse pubblico.
- 50 A questo proposito si deve far distinzione fra i documenti redatti dalla Commissione ai soli fini di un procedimento giudiziario particolare, come nel caso delle lettere nel caso di specie, ed altri documenti esistenti indipendentemente da tale procedimento. L'applicazione dell'eccezione fondata sulla tutela dell'interesse pubblico può essere giustificata solo nei confronti della prima categoria di documenti, giacché spetta unicamente al giudice nazionale di cui trattasi la decisione di concedere o no l'accesso a siffatti documenti, conformemente alla giustificazione intrinseca dell'eccezione fondata sulla tutela dell'interesse pubblico nell'ambito di un procedimento giudiziario (v. supra, punto 48).
- 51 Ora, allorché nell'ambito di un procedimento giudiziario dinanzi ad esso pendente un giudice nazionale chiede informazioni alla Commissione appellandosi alla cooperazione prevista dalla comunicazione, la risposta della Commissione è espressamente fornita ai fini del procedimento giudiziario di cui trattasi. Pertanto, si deve considerare che la tutela dell'interesse pubblico impone che la Commissione neghi l'accesso a dette informazioni, e quindi ai documenti che le contengono, dato che la decisione sull'accesso a tali informazioni spetta esclusivamente al giudice nazionale di cui trattasi, sulla base del diritto processuale nazionale finché sia pendente il procedimento giudiziario che ha originato la loro comunicazione tramite un documento della Commissione.
- 52 Nella fattispecie, il ricorrente ha chiesto la produzione di tre lettere, tutte inerenti a procedimenti giudiziari pendenti e in ordine alle quali il ricorrente non ha asserito che il relativo contenuto si limitasse a riprodurre informazioni altrimenti accessibili in base alle disposizioni della decisione 94/90. A questo proposito occorre peraltro osservare che la prima lettera verteva sulla compatibilità di un accordo di distribuzione con il regolamento n. 1983/83, la seconda riguardava l'applicazione del regolamento n. 26/62 e la terza verteva sull'interpretazione del regolamento n. 123/85 (v. supra, punto 11). Dette lettere riguardavano dunque questioni giuridiche sollevate nell'ambito di specifici procedimenti pendenti.

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).

...»

#### IV — Conclusioni delle parti

16. La sentenza impugnata è stata notificata al Regno dei Paesi Bassi il 24 marzo 1988 e al signor Van der Wal il 19 marzo 1998. I ricorrenti, ossia, da una parte, il Regno dei Paesi Bassi e, dall'altra, il signor Van der Wal, hanno entrambi depositato un ricorso contro la pronuncia del Tribunale di primo grado presso la cancelleria della Corte, rispettivamente l'11 maggio 1998 (causa C-174/98 P) e il 19 maggio 1998 (causa C-189/98 P).

17. Il Regno dei Paesi Bassi conclude che la Corte voglia annullare la sentenza impugnata del Tribunale di primo grado, annullare la decisione controversa della Commissione (e, in subordine, rinviare la causa al Tribunale affinché statuisca conformemente alla sentenza della Corte) e condannare la Commissione alle spese.

18. Il signor Van der Wal conclude del pari che la Corte voglia dichiarare ricevibile il suo ricorso, annullare la sentenza impugnata e, statuendo ex novo, annullare la decisione controversa della Commissione. In subordine chiede il rinvio della causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca conformemente alla sentenza della Corte di giustizia. Infine egli chiede alla Corte di condannare la Commissione delle Comunità europee alle spese.

19. La Commissione conclude (nelle cause riunite C-174/98 P e C-189/98 P) che la Corte voglia respingere i suddetti ricorsi e condannare i ricorrenti alle spese.

#### V — I motivi dedotti a sostegno dei ricorsi dinanzi alla Corte

20. A sostegno del suo ricorso il Regno dei Paesi Bassi deduce due motivi: da un lato, la violazione della decisione 94/90, e, dall'altro, la violazione del combinato disposto degli artt. 33 e 46 dello statuto CE della Corte di giustizia; entrambi i motivi attengono alla fondatezza e alla completezza della motivazione della sentenza impugnata. A sostegno del suo ricorso il signor Van der Wal fa valere, oltre ai primi due motivi dedotti dal Regno dei Paesi Bassi, altri due motivi relativi, rispettivamente, alla violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «Convenzione») e alla violazione del principio dell'autonomia delle parti e della tutela dei diritti della difesa.

21. Tutti i suddetti motivi hanno ad oggetto la premessa del ragionamento seguito dal Tribunale di primo grado nella motivazione della sua sentenza e, principalmente, l'interpretazione delle norme giuridiche applicabili alla presente controversia. I motivi dedotti a sostegno dei ricorsi si impernano sull'interpretazione data dal Tribunale di primo grado alla decisione 94/90 sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione, e, in particolare, sull'interpretazione data alla controversa eccezione al principio generale del libero accesso ai documenti della Commissione fondata sulla «protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari)». Sia il motivo relativo alla violazione dell'art. 6 della Convenzione sia quello riguardante la motivazione della sentenza impugnata ruotano intorno a tale interpretazione, in quanto l'interpretazione di detta eccezione è determinante al fine di stabilire i limiti del controllo sulla sufficienza, fondatezza e coerenza della motivazione. Inoltre, il motivo di violazione dei principi dell'autonomia delle parti e della tutela dei diritti della difesa si basa sull'interpretazione dell'eccezione controversa. In particolare, nell'ambito di tale motivo i ricorrenti sostengono che, richiamandosi all'art. 6 della Convenzione, il Tribunale ha travalicato l'ambito della controversia di cui era investito e ha sostituito la propria motivazione nel merito a quella della decisione controversa della Commissione.

22. Per ragioni di coerenza, esaminerò i motivi dedotti nel seguente ordine: in primo luogo, il motivo relativo alla violazione dell'art. 6 della Convenzione (sub A), quindi quello relativo alla violazione della decisione 94/90 (sub B), in terzo luogo, quello riguardante la motivazione della

sentenza impugnata (sub C) e, infine, quello relativo all'autonomia delle parti e ai diritti della difesa (sub D). Per ridurre il rischio di ripetizioni, data l'esistenza nei due ricorsi riuniti di motivi comuni che si articolano in numerosi capi e si fondano su affermazioni ed argomenti connessi e spesso reiterati, credo sia opportuno raggruppare le deduzioni e gli argomenti in modo da poter svolgere un'unica analisi, sottolineando le differenze esistenti tra i due ricorsi.

#### A — Sulla violazione della Convenzione

##### a) Argomenti delle parti

23. Secondo il signor Van der Wal, nella sentenza impugnata il Tribunale ha adottato un'interpretazione erronea e difficilmente comprensibile dei principi sanciti dall'art. 6 della Convenzione, il che costituisce una trasgressione del diritto comunitario.

24. Secondo il ricorrente, nell'ambito di tale rispetto dei diritti fondamentali, definito correttamente al punto 46 della sentenza impugnata, il Tribunale sottolinea di essere vincolato dall'interpretazione data dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo alla portata e al contenuto dei diritti tutelati. Tenuto conto

di tale obbligo, il signor Van der Wal ritiene che l'art. 6 della Convenzione e la giurisprudenza delle predette autorità non avvalorino la posizione adottata dal Tribunale, secondo cui da tali fonti discenderebbe un principio di autonomia processuale dei giudici nazionali. Il signor Van der Wal sostiene inoltre che non è corretto far valere l'art. 6 della Convenzione per tutelare la posizione di un giudice nazionale o per distinguere la sua posizione da quella di altri giudici senza tenere conto della tutela degli interessi individuali delle parti in causa. Ai punti 47 e 48 della sentenza impugnata il Tribunale ha seguito un ragionamento contrastante con l'obiettivo dell'art. 6, ovvero la protezione degli interessi individuali del cittadino dinanzi alle autorità nazionali. Il Tribunale pare ritenere che l'art. 6 della Convenzione attribuisca un diritto al giudice. Aggiungendo all'elenco delle garanzie di cui all'art. 6 della Convenzione un nuovo principio, ossia quello dell'autonomia processuale dei giudici nazionali e comunitari, che non trova riscontro né nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo né nella dottrina, il Tribunale ha infranto il diritto comunitario.

25. Secondo il ricorrente, il ragionamento svolto dal Tribunale al punto 47 della sentenza impugnata deve essere del pari respinto anche se denota che il Tribunale ha considerato che il principio dell'autonomia processuale è compreso nella nozione di tribunale indipendente ai sensi dell'art. 6 della Convenzione (il giudice deve poter adottare la propria decisione formandosi liberamente un'opinione sui fatti e sui motivi giuridici, senza alcun vincolo nei confronti delle parti o delle autorità e senza

che la sua decisione possa essere sottoposta alla valutazione di un'autorità non indipendente). Peraltro, richiamandosi alla posizione del giudice nazionale rispetto a quella del giudice comunitario, il Tribunale probabilmente si riferiva all'indipendenza del primo rispetto alla Commissione, ma quest'ultima non è un organo giurisdizionale ai sensi dell'art. 6 della Convenzione. In conclusione, secondo il signor Van der Wal l'art. 6 della Convenzione non sancisce in alcun modo il principio dell'autonomia processuale dei giudici nazionali e comunitari.

26. La Commissione fa valere che la Corte e il Tribunale non sono formalmente vincolati dalla giurisprudenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo e della Corte europea dei diritti dell'uomo, anche se tale giurisprudenza riveste grande importanza ai fini dell'interpretazione della Convenzione. La Corte e il Tribunale di primo grado non applicano la Convenzione, bensì i principi generali di diritto comunitario. La Comunità non aderisce alla Convenzione; essa pertanto non è vincolata dalle norme relative agli organi giudiziari di Strasburgo.

27. La Commissione sottolinea che il signor Van der Wal addebita al Tribunale di aver forzato l'interpretazione data da tale giurisprudenza all'art. 6 della Convenzione. A tale proposito, osserva che l'interpretazione di detto articolo della Convenzione non esclude l'adozione di livelli di protezione più elevati in altri ordinamenti giuridici nazionali o nell'ordinamento giuridico europeo.

28. Secondo la Commissione, il punto 47 della sentenza impugnata è persuasivo quanto al principio dell'autonomia processuale. Inoltre, in detto punto il Tribunale ha statuito su principi generali del diritto comunitario al fine di interpretare la decisione 94/90 e non può quindi parlarsi di incompatibilità con la Convenzione o di interpretazione erronea di quest'ultima.

29. Infine, la Commissione rileva che il ragionamento del Tribunale non è neppure incompatibile con l'obiettivo fondamentale dell'art. 6: non esiste conflitto tra l'indipendenza del giudice e la protezione dei diritti dei cittadini. La prima, che comprende l'autonomia processuale dei giudici, è volta proprio a garantire la tutela di detti diritti fondamentali.

#### b) Il mio punto di vista

30. La Corte ha ripetutamente sottolineato che, in base ad una giurisprudenza costante, «(...) i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto, dei quali la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato e aderito. La convenzione riveste, a questo proposito, un significato particolare. Come la Corte ha inoltre precisato, ne deriva che nella Comunità

non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto dei diritti dell'uomo in tal modo riconosciuti e garantiti (v., in particolare, sentenza 18 giugno 1991, causa C-260/89, ERT, Racc. pag. I-2925, punto 41)»<sup>17</sup>.

31. Come peraltro rileva giustamente la sentenza impugnata<sup>18</sup>, i principi generali del diritto comunitario si ispirano alle norme della Convenzione e alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri<sup>19</sup>. Tali norme rivestono un significato particolare e, nei limiti della predetta giurisprudenza, la Corte da un lato assume il ruolo di interprete della Convenzione<sup>20</sup> e, dall'altro, non può adottare un'interpretazione del diritto comunitario incompatibile con il rispetto dei diritti dell'uomo, quali sono riconosciuti e garantiti dalla Convenzione. Tuttavia, poiché l'Unione europea non ha aderito alla Convenzione, benché il

17 — Sentenza 29 maggio 1997, causa C-299/95, Kremzow (Racc. pag. I-2629, punto 14). Per l'evoluzione di tale giurisprudenza, v. anche sentenze 14 maggio 1974, causa 4/73, Nold/Commissione (Racc. pag. 491, punto 13); 28 ottobre 1975, causa 36/75, Rutill (Racc. pag. 1219, punto 32); 10 luglio 1984, causa 63/83, Kirk (Racc. pag. 2689, punto 22); 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston (Racc. pag. 1651, punto 18); 1° aprile 1987, causa 257/85, Dufay/Parlamento (Racc. pag. 1561, punto 10); 5 ottobre 1994, causa C-404/92 P, X/Commissione (Racc. pag. I-4737, punto 17), e 17 dicembre 1998, causa C-185/95 P, Baustahlgewebe GmbH (Racc. pag. I-8417, punti 20-22).

18 — Al punto 46.

19 — V. anche sentenza Baustahlgewebe, citata alla nota 17 (punto 21). Peraltro, come rileva l'avvocato generale Léger nelle sue conclusioni in detta causa, «[l]l'art. F, n. 2, del Trattato sull'Unione europea ha riaffermato l'adesione dell'Unione europea alla convenzione, cosicché è attualmente acquisito che garantire i diritti da essa attribuiti rientra tra i compiti di questa Corte. Dalla giurisprudenza della Corte risulta che la convenzione enuncia regole di cui essa non si limita a garantire la diretta applicazione in diritto comunitario, ma alle quali si è anche ispirata per stabilire principi fondamentali che occupano il vertice della gerarchia delle norme in tale settore. Occorre altresì osservare che le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri contribuiscono in misura considerevole all'elaborazione di tali principi fondamentali. Analogamente a questi ultimi, la convenzione costituisce la fonte ispiratrice non soltanto dei diritti fondamentali, ma anche degli altri principi generali del diritto comunitario» (paragrafi 25-28).

20 — V. le conclusioni dell'avvocato generale La Pergola nella causa Kremzow, citata alla nota 17, paragrafo 6.

richiamo in via analogica alle decisioni della Commissione e della Corte europee dei diritti dell'uomo sia logico e pertinente<sup>21</sup>, non si può ammettere che la Corte e il Tribunale siano formalmente vincolati da dette decisioni.

32. Tenuto conto delle suesposte considerazioni, ritengo che il motivo relativo alla violazione dell'art. 6 della Convenzione — e, pertanto, del diritto comunitario —, essendo basato sull'argomento secondo cui la sentenza impugnata si discosta dall'interpretazione del campo di applicazione dell'art. 6 della Convenzione data dalla Commissione e dalla Corte europee dei diritti dell'uomo di Strasburgo, debba essere respinto in quanto non pertinente.

33. Peraltro, detto motivo va respinto in ogni caso: infatti, non è provato che l'interpretazione adottata dal Tribunale nella sentenza impugnata non rispetti il diritto riconosciuto e garantito dall'art. 6 della Convenzione, il quale dispone che ogni persona ha diritto ad un'udienza equa davanti a un tribunale indipendente; pertanto, non è in alcun modo dimostrato che la detta interpretazione contrasti con quella sin qui fornita dalla Commissione e dalla Corte europee dei diritti dell'uomo.

34. Da una parte, contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, la sentenza impugnata non adotta un ragionamento che sancisce, a vantaggio del giudice, un diritto contrastante con gli interessi personali delle parti. La protezione di questi interessi è comunque al centro del ragionamento adottato dal Tribunale ai punti 47 e 48 della sentenza impugnata. Nella specie, argomentando sempre a livello di principi generali del diritto comunitario, il Tribunale interpreta la portata della nozione di *diritto di ogni persona* ad essere sentita equamente dinanzi ad un tribunale indipendente e rileva che tale diritto implica l'autonomia processuale dei giudizi nazionali e comunitari. Il Tribunale constata quindi, a ragione, che l'eccezione al principio generale dell'accesso ai documenti della Commissione, fondata sulla tutela dell'interesse pubblico, allorché i documenti di cui trattasi sono connessi ad un procedimento giudiziario, mira a garantire l'osservanza di detto diritto. Il Tribunale rileva poi che 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 processuale dei giudici nazionali e di quelli comunitari»<sup>22</sup>, che discende logicamente dal «diritto di ogni persona di essere sentita equamente dinanzi ad un tribunale indipendente»<sup>23</sup>. Da tale ragionamento emerge chiaramente non soltanto che il Tribunale non ignora che l'art. 6 della Convenzione è volto a garantire un diritto individuale, ma anche che esso vede formalmente nel principio dell'autonomia processuale dei giudici nazionali e comunitari una *garanzia istituzionale* della protezione degli interessi delle parti.

21 — V. sentenza Baustahlgewebe GmbH, citata alla nota 17 (punto 29).

22 — Punto 48 della sentenza impugnata. Il corsivo è mio.

23 — Punto 47 della sentenza impugnata.

35. Dall'altra parte, occorre sottolineare che, contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, tale garanzia istituzionale presuppone l'esistenza di un «tribunale indipendente». Infatti, chiunque ammetterà che sarebbe assai arduo immaginare un giudice del tutto «indipendente» che non possa applicare le proprie norme di processuali (le norme processuali nazionali nel caso dei giudici nazionali) né statuire in modo del tutto libero sulle questioni sollevate in materia di procedura in generale e di riservatezza dei documenti del procedimento in particolare.

36. D'altro canto, il suddetto nesso tra l'autonomia processuale e l'indipendenza del giudice non sembra essere contrario né allo spirito della Convenzione né alle tesi sinora adottate sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza dei giudici di Strasburgo quanto alla portata dei termini «tribunale indipendente» di cui all'art. 6 della Convenzione.

Nello spirito della Convenzione l'indipendenza del tribunale implica principalmente la necessità di garantire, mediante prescrizioni di natura organica, funzionale e personale, che sia evitata qualsiasi ingerenza nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, sia da parte del potere esecutivo o legislativo o di qualsiasi altra forma di potere (gruppi di pressione politici, economici, sociali, culturali o altri) che ad opera

delle parti stesse<sup>24</sup>. Poiché la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ammesso che, per quanto riguarda l'indipendenza del giudice ai sensi dell'art. 6 della Convenzione, occorre prendere in considerazione in particolare la questione se esista o meno parvenza d'indipendenza<sup>25</sup>, occorre ammettere che il divieto di ingerenze nelle funzioni del giudice comprende anche il rischio di ingerenza e l'ingerenza apparente nelle sue funzioni.

Tenuto conto degli elementi che precedono, è chiaro che, qualora in una controversia occorra statuire su una questione riguardante lo svolgimento del procedimento o ad esso collegata, come quella relativa alla valutazione della segretezza dei documenti del procedimento e alla divulgazione dei documenti del fascicolo di causa, il fatto che al giudice competente si sostituisca un altro organo chiamato a pronunciarsi in un caso concreto costituisce un'ingerenza e, comunque, comporta il rischio o il sospetto di un condizionamento del giudice nell'esercizio delle sue funzioni. Al riguardo, occorre rilevare che dette funzioni non possono limitarsi alla valutazione delle questioni di diritto o di fatto attinenti al merito della causa: esse comprendono anche la soluzione di tutte le questioni relative allo svolgimento del procedimento.

24 — V. in particolare sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 9 dicembre 1994, *Raffinerie greche Stran e Stratis Abreadis*, serie A, nn. 301-B (punti 49 e 50). V. anche in dottrina, tra l'altro, F. Tulkens, *La notion européenne de tribunal indépendant et impartial. La situation en Belgique*, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1990, pag. 667, in particolare pag. 680.

25 — V. in particolare sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo 22 ottobre 1984, *Sramek*, serie A, n. 84 (punto 42); 29 aprile 1988, *Belilos*, serie A, n. 132 (punti 66 e 67), e 22 giugno 1989, *Langborger*, serie A, n. 155 (punto 32). V. anche in dottrina, in particolare, R. St. J. Macdonald, F. Matscher e H. Petzold (edited by), *The european system for the protection of human rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht - Boston - Londra, 1993, pag. 397.

Orbene, anche supponendo che la portata del diritto sancito dall'art. 6 della Convenzione non si estenda alle decisioni in materia di procedura, occorre ammettere che gli interventi che si collocano nell'ambito dell'adozione di decisioni del genere comportano il rischio ed implicano il sospetto di un'ingerenza nell'esercizio delle funzioni relative alla soluzione di questioni attinenti al merito della controversia in esame. In altri termini, la certezza che ogni giudice fruisca di autonomia processuale, ovvero della possibilità, nella libera applicazione delle norme che disciplinano il procedimento che si svolge dinanzi ad esso, di statuire direttamente sulle questioni relative allo svolgimento di tale procedimento, costituisce una garanzia essenziale e, comunque, un segno fondamentale della sua indipendenza, quale garantita dall'art. 6 della Convenzione e interpretata dalla Corte europea di Strasburgo<sup>26</sup>. Così, per suffragare l'argomento secondo cui è sufficiente l'indicazione di un probabile

pregiudizio dell'indipendenza del tribunale, basta rilevare, come accenna il Tribunale al punto 43 della sentenza impugnata, che l'eccezione controversa, fondata sulla «protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari)» impone di negare l'accesso ai documenti della Commissione soltanto qualora la loro divulgazione «possa» nuocere al detto interesse pubblico.

37. Ora, anche ammettendo che la dottrina e la giurisprudenza attuali relative all'art. 6 della Convenzione non prevedano chiaramente il principio dell'autonomia processuale degli organi giurisdizionali, ritengo che ciò non determini una violazione della Convenzione. Si tratta di un'estensione ermeneutica della portata della suddetta norma che la Corte e il Tribunale possono operare in quanto, nell'intento di sviluppare i principi generali del diritto comunitario, non si ispirano soltanto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

26 — Al riguardo, occorre sottolineare che il nesso tra autonomia processuale e indipendenza del giudice costituisce anche una garanzia istituzionale della protezione degli interessi delle parti (v. supra, paragrafo 34 delle presenti conclusioni). Tale implicazione della salvaguardia degli interessi personali delle parti e della tutela dell'autonomia processuale e dell'indipendenza del tribunale è legata all'affermazione di un principio generale che può qualificarsi come principio generale dell'inviolabilità dello «spazio particolare» — ad esempio l'inviolabilità della vita privata — nel quale si svolge un procedimento giudiziario. Il Tribunale ha formulato considerazioni analoghe nella sentenza 17 giugno 1998, causa T-174/95, Svenska Journalistförbundet (Racc. pag. II-2289, punti 135 e 136), nella quale ha rilevato che «[i]n forza delle norme che disciplinano lo svolgimento dei giudizi innanzi al Tribunale, le parti godono di tutela contro l'uso scorretto degli atti di causa. Così, ai sensi dell'art. 5, n. 3, terzo comma, delle istruzioni al cancelliere 3 marzo 1994 (GU L 78, pag. 32), nessuna persona terza, privata o pubblica, può accedere al fascicolo di causa o agli atti processuali senza espressa autorizzazione del presidente, sentite le parti. Inoltre, in osservanza dell'art. 116, n. 2, del regolamento di procedura, il presidente può escludere documenti segreti o riservati dalla comunicazione a un interveniente in una causa. Queste disposizioni costituiscono il riflesso di un principio generale di buona amministrazione della giustizia, in forza del quale le parti hanno il diritto di difendere i loro interessi senza nessun condizionamento esterno, segnatamente da parte del pubblico» (il corsivo è mio).

38. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, ritengo che il motivo relativo alla trasgressione del diritto comunitario dovuta alla violazione dell'art. 6 della Convenzione vada respinto in quanto non pertinente, e in ogni caso in quanto infondato.

## B — Sulla violazione della decisione 94/90 a) Sulla prima parte

## aa) Gli argomenti delle parti

39. Il Regno dei Paesi Bassi sostiene che in linea di principio l'interpretazione data dal Tribunale alla decisione 94/90 è corretta<sup>27</sup>. Esso ritiene tuttavia che non si sia rispettato il senso delle disposizioni di tale decisione nell'ambito dell'applicazione di detta interpretazione corretta all'eccezione relativa all'interesse pubblico (procedimenti giudiziari). A tale proposito, il Regno dei Paesi Bassi articola il suo motivo<sup>28</sup> in più parti: la prima parte riguarda il fondamento teorico dell'eccezione in causa e, in particolare, il principio dell'«autonomia processuale» dei giudici nazionali (a); la seconda, terza e quarta parte riguardano il criterio di applicazione e la portata da attribuire a detta eccezione (b); la quinta parte attiene alle conseguenze di tale interpretazione sull'applicazione uniforme del diritto comunitario (c).

40. Il Regno dei Paesi Bassi ritiene che dal principio dell'autonomia processuale il Tribunale abbia dedotto, a torto, che l'autore di un documento redatto ai fini di un procedimento particolare non possa concedere l'accesso al documento in questione in quanto tale accesso, quanto meno finché sia pendente il procedimento di cui trattasi, è contrario all'interesse pubblico. Secondo il Regno dei Paesi Bassi, il principio di autonomia processuale, quale definito nella giurisprudenza della Corte, sulla quale il Tribunale si è chiaramente basato, riguarda il modo in cui il giudice nazionale applica nel proprio ordinamento interno le norme di diritto comunitario dotate di efficacia diretta e, in virtù di tale principio, lo svolgimento del procedimento dinanzi al giudice nazionale è disciplinato esclusivamente dal diritto interno, sempreché siano soddisfatte determinate condizioni<sup>29</sup>. Orbene, secondo il ricorrente, nella fattispecie non viene sollevata tale questione, ossia se la Commissione sia tenuta a concedere l'accesso ai propri documenti,

27 — Il Regno dei Paesi Bassi rinvia in particolare alla premessa formulata dal Tribunale ai punti 41-43 della sentenza impugnata.

28 — Come ho già rilevato, il primo motivo è comune ai due ricorsi paralleli e riuniti. Per motivi di ordine pratico, ai fini dell'analisi sistematica di questo motivo mi baserò sul ricorso proposto dal Regno dei Paesi Bassi (causa C-174/89) rilevando, laddove risulti necessario, gli elementi e gli argomenti dedotti nel ricorso proposto dal signor Van der Wal (causa C-189/98 P).

29 — Il Regno dei Paesi Bassi si richiama in particolare alle sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe (Racc. pag. 1989, punto 5); 16 dicembre 1976, causa 45/76, Comet (Racc. pag. 2043, punti 12-16); 27 febbraio 1980, causa 68/79, Just (Racc. pag. 501, punto 25); 9 novembre 1983, causa 192/82, San Giorgio (Racc. pag. 3595); 25 febbraio 1988, cause riunite 331/85, 376/85 e 378/85, Bianco e Girard (Racc. pag. 1099, punto 12); 24 marzo 1988, causa 104/86, Commissione/Italia (Racc. pag. 1799, punto 7); 14 luglio 1988, cause riunite 123/87 e 330/87, Jeunehomme e EGI (Racc. pag. 4517, punto 17); 19 giugno 1992, causa C-96/91, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-3789, punto 12); 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a. (Racc. pag. I-5357, punto 12); 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck (Racc. pag. I-4599, punto 12); 14 dicembre 1995, cause riunite C-430/93 e C-431/93, Van Schijndel e Van Veen (Racc. pag. I-4705, punto 17); 8 febbraio 1996, causa C-212/94, FMC e a. (Racc. pag. I-389, punto 71), e 2 dicembre 1997, causa C-188/95, Fantask (Racc. pag. I-6783).

poiché essa non ha alcuna incidenza sugli obblighi del giudice nazionale e non ne viola l'autonomia. Il ricorrente sostiene pertanto che il Tribunale ha ritenuto, a torto, che l'eccezione relativa all'interesse pubblico di cui alla decisione 94/90 potesse essere sollevata in particolare per tutelare l'autonomia processuale dei giudici nazionali<sup>30</sup>.

41. Parallelamente il Regno dei Paesi Bassi rileva che il Tribunale non trae tutte le debite conseguenze da questa considerazione inesatta. Secondo lo Stato ricorrente, poiché l'accesso ai documenti del fascicolo di un procedimento giudiziario specifico rappresenta una questione disciplinata dal diritto nazionale, non vi è alcun motivo per limitare il principio dell'autonomia processuale del giudice nazionale ai documenti redatti ai fini di detto procedimento<sup>31</sup>, e finché questo sia pendente<sup>32</sup>.

42. Secondo il Regno dei Paesi Bassi, inoltre, il Tribunale non procede alle verifiche necessarie per stabilire se l'autorizzazione di accesso ai documenti controversi incida effettivamente sull'autonomia processuale del giudice nazionale. In particolare, non effettua le necessarie verifiche per accertare se il giudice nazionale autorizzi l'accesso ai documenti del fascicolo e se, secondo il diritto nazionale, la Commissione potesse autorizzare detto accesso.

30 — Il Regno dei Paesi Bassi fa riferimento in particolare al punto 48 della sentenza impugnata.

31 — Il ricorrente fa riferimento al punto 50 della sentenza impugnata.

32 — Il ricorrente fa riferimento al punto 51 della sentenza impugnata.

43. Secondo il signor Van der Wal, non vi è alcun motivo per affermare che le eccezioni enunciate nel codice di condotta e nella decisione 94/90 sono dirette, per il Consiglio e la Commissione, a garantire l'autonomia processuale dei giudici nazionali. Secondo il signor Van der Wal, l'eccezione contenuta nella rubrica «procedimenti giudiziari» è volta unicamente a tutelare gli interessi delle parti nell'ambito del procedimento particolare in corso dinanzi al giudice nazionale.

44. Il signor Van der Wal sostiene infine che la nozione di tribunale indipendente di cui all'art. 6 della Convenzione non racchiude in sé il principio dell'autonomia processuale.

45. La Commissione ritiene che la prima parte del primo motivo poggi su un'interpretazione errata di ciò che il Tribunale intende per principio dell'autonomia processuale.

46. Secondo la Commissione, il Regno dei Paesi Bassi fa valere in modo inesatto che il Tribunale, riferendosi a detto principio, si richiama alla giurisprudenza della Corte nella causa Rewe<sup>33</sup>, mentre detta sentenza non è stata menzionata né nella fase scritta né nella fase orale e neppure nella sentenza impugnata. La Commissione ritiene, per

33 — Citata alla nota 29.

contro, che dalla giurisprudenza da essa citata dinanzi al Tribunale<sup>34</sup> emerga che spetta esclusivamente al giudice nazionale stabilire, in base al diritto processuale nazionale, se, in quale momento e a quali condizioni la risposta della Commissione possa essere divulgata a terzi.

47. Quanto all'argomento secondo cui il Tribunale è stato incoerente, in quanto ha limitato l'applicazione di detto principio ai documenti redatti specificamente ai fini di un procedimento giudiziario particolare e soltanto finché detto procedimento è stato pendente, la Commissione rileva anzitutto che i passaggi della sentenza impugnata concernenti le ipotesi di documenti esistenti indipendentemente dalla procedura e dalla chiusura del procedimento giudiziario possono essere considerati soltanto alla stregua di opinioni incidentali del Tribunale, che non sono così categoriche come suggerisce il Regno dei Paesi Bassi, il che peraltro è logico, in quanto dette ipotesi non costituiscono oggetto né della decisione impugnata né della controversia portata dinanzi al Tribunale.

48. Per quanto riguarda l'argomento secondo cui, da una parte, non si richiederebbe in alcun modo pregiudizio all'autonomia processuale nel caso in cui i giudici nazionali concedano a un terzo l'accesso ai detti documenti, conformemente alle norme nazionali applicabili, e, d'altra parte, il Tribunale avrebbe dovuto verificare tale questione, la Commissione ritiene che questa tesi neghi totalmente l'autono-

mia del giudice nazionale. Infatti, anziché lasciare al giudice nazionale il compito di risolvere la questione, la Commissione dovrebbe, sotto il controllo del Tribunale, sostituirsi ad esso ed adottare una decisione basata sulla propria interpretazione del diritto nazionale, il che sarebbe incompatibile con il principio del rispetto dell'autonomia processuale del giudice nazionale, come ha giustamente dichiarato il Tribunale.

49. Infine, per quanto attiene alla tesi del signor Van der Wal secondo cui l'eccezione «procedimenti giudiziari» riguarda soltanto la protezione dell'interesse delle parti, la Commissione, dopo aver anzitutto contestato la ricevibilità di questo tipo di deduzione<sup>35</sup>, sottolinea che la decisione 94/90 fa riferimento all'interesse «pubblico» e ai «procedimenti giudiziari» in quanto tali e che il ragionamento del Tribunale non trascura la protezione di detti interessi<sup>36</sup>.

ab) Il mio punto di vista

ab.1 Sulla ricevibilità

50. Secondo la Commissione, il motivo dedotto dal signor Van der Wal quanto all'interpretazione della portata dell'ecce-

34 — V. in particolare sentenze 30 gennaio 1974, causa 127/73, BRT (Racc. pag. 51); 10 novembre 1993, causa C-60/92, Otto (Racc. pag. I-3683), e 28 febbraio 1991, causa C-234/89, Delimitis (Racc. pag. I-935).

35 — V. infra, paragrafo 50 delle presenti conclusioni.

36 — La Commissione rinvia al punto 47 della sentenza impugnata.

zione fondata sulla protezione dell'«interesse pubblico (procedimenti giudiziari)» è irricevibile in quanto non è motivato ed è impreciso. In particolare, la Commissione, rinviando ad alcune espressioni riprese dal testo del ricorso contro la sentenza del Tribunale, come «secondo il ricorrente»<sup>37</sup>, osserva che il ricorrente formula questa parte del motivo basandosi su tesi assolutamente personali, senza dedurre a sostegno alcun argomento di diritto.

Secondo la giurisprudenza della Corte, «l'atto di impugnazione deve precisare i motivi e gli argomenti di diritto presentati a sostegno delle conclusioni che la parte ricorrente chiede alla Corte di accogliere; (...) il ricorso contro una sentenza del Tribunale deve indicare in modo preciso gli elementi criticati della sentenza di cui si chiede l'annullamento nonché gli argomenti di diritto presentati a specifico sostegno di tale domanda»<sup>38</sup>.

Alla luce di questa giurisprudenza, ritengo che l'argomento della Commissione non sia convincente. Nell'ambito del motivo relativo all'interpretazione inesatta data dal Tribunale alla decisione 94/90 e, in particolare, all'eccezione controversa, il ricorrente sostiene che l'interpretazione adottata dal Tribunale al punto 48 della sentenza impugnata non può fondarsi né su detta

decisione né su nessun'altra norma di diritto. Dopo aver indicato il punto della sentenza impugnata contro il quale dirige la propria censura, il ricorrente cerca di interpretare la decisione 94/90 richiamandosi genericamente alla volontà degli autori della decisione (al punto 25 del ricorso) e al sistema giuridico previgente (al punto 26). Conclude che l'eccezione controversa è volta esclusivamente a proteggere gli interessi delle parti e non riguarda il principio dell'autonomia processuale dei giudici nazionali, che egli contesta rinviando ai capi successivi del ricorso. Credo che tale presentazione, per quanto laconica e relativamente generica, non contrasti con i requisiti stabiliti dalla giurisprudenza e contenga — seppure in minima parte — gli elementi necessari per fondare in diritto questa parte del motivo, tenuto conto in particolare della sua portata negativa, che denuncia la carenza di fondamento in diritto dell'interpretazione adottata dal Tribunale. Tale portata negativa giustifica ampiamente la laconicità dell'argomentazione su cui poggia questa parte del motivo. Inoltre, si deve riconoscere che termini come «secondo il ricorrente (...)» o «il ricorrente ritiene che (...)», che servono semplicemente ad introdurre l'esposizione di una tesi, fanno parte dello stile tipico di qualsiasi memoria e non sono atti, di per sé, ad incidere positivamente o negativamente sulla portata della memoria in questione.

Pertanto, propongo alla Corte di respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione e di esaminare nel merito questa parte del motivo relativo alla violazione della decisione 94/90.

37 — La Commissione fa riferimento ai punti 25 e 26 dell'atto d'impugnazione.

38 — V. ordinanza 26 settembre 1994, causa C-26/94 P, XI/Commissione (Racc. pag. I-4379, punti 11 e 12). V. inoltre ordinanza 6 marzo 1997, causa C-303/96 P, Bernardi/Consiglio (Racc. pag. I-1239, punto 37), e i riferimenti ivi contenuti.

## ab.2 Nel merito

51. Occorre anzitutto rilevare che la premessa del ragionamento del Tribunale, quale enunciata ai punti 41-43 della sentenza impugnata, non è rimessa in discussione. A ragione, quindi, il Tribunale rammenta che la decisione 94/90 è un atto che conferisce ai cittadini un diritto di accesso ai documenti in possesso della Commissione<sup>39</sup> e che le eccezioni a tale diritto d'accesso devono essere interpretate ed applicate restrittivamente, in modo da non vanificare l'applicazione del principio generale sancito in tale decisione. Il Tribunale distingue giustamente tra eccezioni facoltative ed eccezioni obbligatorie. Questa seconda categoria comprende l'eccezione controversa, che consente alle istituzioni di negare l'accesso ad un documento la cui divulgazione potrebbe nuocere all'interesse pubblico (procedimenti giudiziari). Infine, il Tribunale rileva giustamente che la Commissione deve negare l'accesso ai documenti relativi ad un procedimento giudiziario qualora, alla luce delle informazioni di cui dispone, constati, per ogni singolo documento oggetto di richiesta<sup>40</sup>,

che la divulgazione potrebbe effettivamente nuocere ad uno degli interessi pubblici tutelati dalla prima categoria di eccezioni<sup>41</sup>.

52. I ricorrenti sostengono che il Tribunale ha applicato in modo scorretto la premessa formulata nell'ambito dell'interpretazione e dell'applicazione dell'eccezione controversa, alla luce degli elementi di fatto relativi al caso di specie. Come dimostrerò in appresso, se gli argomenti sui quali le parti ricorrenti fondano la loro tesi non rimettono in discussione la fondatezza della sentenza impugnata, questa stessa tesi può però condurre a dubitare dell'esattezza di tale sentenza qualora si consideri che il Tribunale non ha chiesto alla Commissione di precisare la posizione del giudice nazionale, in modo tale da garantire la debita applicazione restrittiva dell'eccezione controversa.

39 — Al riguardo, credo sia utile sottolineare che all'epoca in cui è sorta la controversia, ossia prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, la decisione 94/90 sanciva in diritto comunitario il diritto di accesso del pubblico ai documenti della Commissione. Come risulta dalla giurisprudenza della Corte, la decisione 94/90 costituiva la risposta della Commissione alle esigenze, indicate dal Consiglio europeo, di trasposizione a livello comunitario del diritto per i cittadini, riconosciuto dalla maggior parte delle legislazioni degli Stati membri, di accedere ai documenti in possesso delle autorità pubbliche. In assenza di una regolamentazione generale sul diritto d'accesso del pubblico ai documenti in possesso delle istituzioni comunitarie emanata dal legislatore comunitario, dette istituzioni devono adottare i provvedimenti aventi ad oggetto il disbrigo di richieste del genere in forza dei loro poteri di organizzazione interna, che le legittimano ad adottare provvedimenti adeguati a soddisfare tali richieste nell'interesse del 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 del Consiglio 20 dicembre 1993, 93/731/CE, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio (GU L 340, pag. 43)].

40 — Sulla necessità di esaminare separatamente ogni singolo documento, v. in particolare la comunicazione 94/C 67/03, citata al paragrafo 7 delle presenti conclusioni.

53. Occorre anzitutto respingere la tesi del Regno dei Paesi Bassi secondo cui il Tribunale invoca a torto il principio dell'autonomia processuale dei giudici nazionali, che non riguarderebbe la questione se la Commissione fosse tenuta o meno ad autorizzare l'accesso ai propri documenti: infatti, questa tesi si basa su un'errata comprensione del principio dell'autonomia processuale, quale è applicato nella sentenza impugnata.

41 — Sulle questioni sollevate dalla varietà delle eccezioni testuali di questa premessa, v. infra, nota 62.

Come rileva lo stesso ricorrente, il riferimento contenuto nel ricorso alla giurisprudenza «Rewe» riguarda l'autonomia processuale di cui dispongono gli Stati membri ai fini dell'applicazione delle norme di diritto comunitario dotate di efficacia diretta, autonomia che discende dall'incompletezza e dalla mancanza di sistematicità della normativa comunitaria nel campo del diritto processuale<sup>42</sup>. Quest'eccezione dell'autonomia processuale non coincide con la nozione di autonomia processuale dei giudici nazionali e comunitari cui fa riferimento la sentenza impugnata, per due ragioni. Anzitutto, oltre al fatto che la detta giurisprudenza «Rewe» non viene citata nel testo della sentenza impugnata, l'autonomia processuale in essa menzionata non riguarda l'ordinamento giuridico nazionale, bensì gli stessi giudici; in altri termini, non riguarda tanto la determinazione del diritto applicabile, quanto la determinazione della competenza e delle condizioni di applicazione di tale diritto. Così, facendo esplicitamente riferimento all'indipendenza di cui dispone ogni giudice, il Tribunale dichiara, nella sentenza impugnata, che «i giudici (...) *devono essere liberi di applicare* le proprie norme di procedura»<sup>43</sup>. Inoltre, il principio dell'autonomia processuale, nel senso inteso nella sentenza impugnata, non riguarda soltanto i giudici nazionali, bensì «i giudici, tanto nazionali quanto comunitari»<sup>44</sup>. Pertanto, quando nella sua sentenza il giudice di merito evoca la libertà, per i giudici, di applicare «le proprie norme di procedura», non sottintende le norme di procedura nazionali sulle quali verte la giurisprudenza «Rewe»: si riferisce alle norme di procedura applicabili dinanzi a qualunque giudice, sia esso nazionale o comunitario. Il

principio dell'autonomia processuale esaminato nella sentenza impugnata è quindi connesso al requisito dell'indipendenza di qualunque giudice ed implica che questi sia responsabile del procedimento che si svolge dinanzi ad esso, cioè che abbia il potere di risolvere qualsiasi questione relativa all'applicazione delle norme processuali che disciplinano il processo, senza subire pressioni da parte di terzi e senza che sussistano dubbi circa l'esistenza di eventuali pressioni<sup>45</sup>.

54. Le considerazioni svolte nell'analisi del motivo relativo alla violazione della Convenzione mi consentono di respingere anche le affermazioni del signor Van der Wal secondo cui, da una parte, la decisione 94/90 è diretta esclusivamente a tutelare gli interessi delle parti e, dall'altra, la nozione di tribunale indipendente non comprende il principio dell'autonomia processuale. Come rileva giustamente la Commissione, dalla formulazione dell'eccezione controversa, che menziona la «protezione dell'interesse pubblico» e i «procedimenti giudiziari» emerge chiaramente che il Consiglio e la Commissione non miravano esclusivamente alla tutela delle parti. È chiaro, come abbiamo visto, che la sentenza impugnata non soltanto non nega che l'eccezione controversa sia diretta a proteggere gli interessi delle parti, ma individua anche formalmente nel principio dell'autonomia processuale dei giudici nazionali e comunitari una *garanzia istituzionale* degli interessi delle parti<sup>46</sup>. Parallelamente, non vi è alcun elemento che consenta di concludere

42 — V. in particolare sentenze Rewe (punto 5) e Fantask (punto 39), citate alla nota 29.

43 — V. punto 47 (il corsivo è mio).

44 — Punti 47 e 48.

45 — V. supra, paragrafo 36 delle presenti conclusioni.

46 — V. supra, paragrafo 34 delle presenti conclusioni.

che il detto principio non sia compreso nella nozione d'indipendenza del tribunale ai sensi dell'art. 6 della Convenzione: anzi, detto principio costituisce una garanzia fondamentale o, comunque, un segno decisivo di tale indipendenza<sup>47</sup>.

56. Ad ogni modo, ritengo che queste due censure siano prive di fondamento e non possano corroborare il motivo dedotto.

55. Ritengo di dover respingere in quanto non pertinente anche la censura riguardante l'esattezza del ragionamento adottato dal Tribunale in relazione, da un lato, alla distinzione operata al punto 50 della sentenza impugnata fra i documenti redatti ai soli fini di un procedimento giudiziario specifico ed altri documenti esistenti indipendentemente dal procedimento, e, dall'altro, il riferimento all'obbligo della Commissione di negare l'accesso ai documenti controversi qualora i procedimenti giudiziari siano pendenti. Infatti, è pacifico che ogni singolo documento in questione nella fattispecie era stato redatto ai fini di un procedimento particolare del quale la Commissione non era parte e che era pendente al momento in cui sono avvenuti i fatti all'origine del procedimento. Per dimostrare l'esattezza giuridica e logica del ragionamento svolto dal Tribunale è quindi sufficiente rilevare che l'interpretazione adottata nella sentenza impugnata vale soprattutto per i documenti inerenti a questioni di diritto sollevate nell'ambito di procedimenti pendenti particolari.

La pertinenza della distinzione operata tra le due categorie di documenti discende dalla necessità di dimostrare l'esistenza di un nesso di causalità tra la divulgazione dei documenti ed il rischio cui si espone l'interesse pubblico per effetto del pregiudizio all'autonomia processuale del giudice competente. Infatti, allorché, come nella specie, la Commissione non è parte del procedimento particolare in corso, un pregiudizio per detta autonomia può sussistere soltanto rispetto ai documenti relativi a tale procedimento. Qualora sia soddisfatto questo requisito strettamente formale, secondo il quale i documenti devono essere stati redatti ai soli fini di uno specifico procedimento giudiziario, è legittimo, da una parte, considerare tali documenti come documenti del fascicolo direttamente connessi al procedimento giudiziario particolare e, dall'altra, rimettere la decisione relativa alla loro eventuale divulgazione al giudice investito di detto procedimento. Ciò non vale, per converso, allorché si tratta di documenti che esistono indipendentemente da un procedimento giudiziario. È logico supporre che tali documenti non riguardino il procedimento giudiziario, ma riprendano — nella forma di una conferma di elementi di fatto — elementi d'informazione cui gli interessati hanno accesso tramite fonti diverse. Quindi, anche se i documenti controversi costituiscono o hanno costituito atti di un procedimento, si deve ammettere ch'essi non presentano un nesso diretto con i documenti del procedimento giudiziario la cui riservatezza dipende dal giudice competente e pertanto non vi è alcun motivo per includerli nell'ambito di applicazione dell'eccezione relativa all'autonomia processuale del giudice.

47 — V. supra, paragrafo 36 delle presenti conclusioni.

Solo un'illegitima interpretazione estensiva di tale eccezione potrebbe ricomprendere nella medesima siffatti documenti.

Il Regno dei Paesi Bassi trae argomento dal fatto che l'eccezione riguarda i procedimenti giudiziari pendenti. Orbene, a prescindere dalla legittimità di un'eventuale estensione del campo di applicazione dell'eccezione a procedimenti non pendenti<sup>48</sup>, tale argomento è basato su una premessa errata. Infatti, il punto 51, citato nell'atto d'impugnazione, non autorizza, perlomeno non più di altri punti della sentenza impugnata, a ritenere che il Tribunale abbia categoricamente limitato il principio dell'autonomia processuale dei giudici ai soli procedimenti giudiziari pendenti. Al contrario, al punto 51 il ragionamento del Tribunale sembra circoscritto al contesto di fatto del caso di specie, che riguarda documenti relativi a procedimenti giudiziari pendenti.

57. Contrariamente alle allegazioni sopra esaminate, la censura menzionata in precedenza, con la quale si contesta al Tribunale di non aver proceduto alle verifiche necessarie ai sensi della decisione 94/90, può rimettere in discussione la correttezza della sentenza impugnata.

48 — Riguardo ad una tale estensione, v. art. 3, n. 2, della direttiva del Consiglio 7 giugno 1990, 90/313/CEE, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente (GU L 158, pag. 56). Detta disposizione prevede quanto segue: «Gli Stati membri possono disporre che una richiesta di informazioni di tale genere sia respinta ove riguardi: — (...) questioni che sono in discussione, sotto inchiesta (ivi comprese le inchieste disciplinari) o oggetto di un'azione investigativa preliminare, o che lo siano state (...)».

58. Gli argomenti dedotti al riguardo dai ricorrenti non mi sembrano persuasivi. Né la Commissione né lo stesso Tribunale avevano la possibilità di interpretare autonomamente il diritto processuale nazionale pertinente senza pregiudicare il principio dell'autonomia processuale del giudice nazionale competente. Come ho già rilevato, nella specie il problema sollevato riguarda l'individuazione dell'autorità competente a statuire sulla questione posta, e non il merito della soluzione da dare alla questione della divulgazione o non divulgazione dei documenti controversi. Inoltre, per risolvere detta questione non è sufficiente conoscere le norme processuali nazionali applicabili, ma occorre anche, evidentemente, nell'ambito dell'applicazione di tali norme, prendere conoscenza degli elementi di ogni singolo procedimento giudiziario, in modo da poter valutare se la divulgazione dei documenti controversi possa effettivamente produrre conseguenze negative sul prosieguo del procedimento. È chiaro che, da questo punto di vista, né la Commissione né il Tribunale potevano procedere autonomamente a tale valutazione senza dare l'impressione di ingerirsi nelle funzioni del giudice nazionale<sup>49</sup>.

59. Tuttavia, tenuto conto dello spirito della decisione 94/90 e della necessità di preservarne l'efficacia pratica, ritengo che spettasse alla Commissione, sotto il controllo del Tribunale, non già valutare autonomamente se, in forza del diritto nazionale, essa potesse divulgare i documenti

49 — V. supra, paragrafo 36 delle presenti conclusioni.

controversi, bensì fare in modo di precisare la posizione adottata in merito dal giudice nazionale competente. In altri termini, spettava alla Commissione chiedere al giudice nazionale competente di prendere posizione sulla questione della divulgazione della lettera controversa che gli era stata inviata e domandargli se acconsentisse o meno alla sua divulgazione. In funzione della risposta del giudice nazionale, dotata di efficacia vincolante, la Commissione autorizza o meno l'accesso ai documenti controversi<sup>50</sup>.

Varie ragioni corroborano siffatta interpretazione degli obblighi che incombono alla Commissione in forza della decisione 94/90. Anzitutto, detta interpretazione non contrasta con il principio dell'autonomia processuale del giudice nazionale, che rimane il solo competente a pronunciarsi sulla divulgazione dei documenti controversi. Inoltre, essa tutela ancor meglio l'efficacia pratica del principio generale del più ampio accesso possibile ai documenti, sancito dalla decisione 94/90: infatti, come dimostrerò nel corso dell'esame delle altre parti del motivo relativo all'interpretazione della decisione 94/90, sforzarsi di raccogliere il parere del giudice

nazionale equivale nella specie a dare adeguata applicazione restrittiva all'eccezione controversa fondata sulla «protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari)»<sup>51</sup>. In terzo luogo, nella specie la menzione della risposta negativa del giudice nazionale costituisce un elemento della legittimità della motivazione della decisione negativa della Commissione. In generale, tale riferimento integra la motivazione della decisione della Commissione, in quanto quest'ultima potrà meglio motivare la sua decisione rinviando alla posizione assunta dal giudice nazionale competente — o magari alla mancanza di risposta da parte di quest'ultimo<sup>52</sup>. In quarto luogo, adoperarsi in tal modo di ottenere il parere del giudice nazionale competente significa anche rispettare il principio di buona amministrazione, che nella specie impone alla Commissione, da un lato, di fare tutto il possibile per rendere effettivo il diritto di accesso ai suoi documenti, impegno importante a prescindere dal risultato e, dall'altro, di non limitarsi ad invocare in via generale la propria incompetenza rinviando il cittadino comunitario a procedimenti, che rischiano di essere lunghi e costosi, dinanzi ai vari giudici nazionali chiamati a pronunciarsi su ogni singola domanda<sup>53</sup>. Infine, tale interpretazione degli obblighi della Commissione non esula dall'ambito degli amplissimi compiti che le sono attribuiti e non risulta per essa eccessivamente onerosa qualora esistano canali di comunicazione aperti con i giudici nazionali, grazie alla procedura di cooperazione precedentemente messa in atto tra la Commissione e

50 — Secondo il Regno dei Paesi Bassi, spetta alla Commissione, alla luce del parere dell'autorità giudiziaria nazionale in tal modo raccolto, valutare autonomamente se un rifiuto di accesso possa essere giustificato in funzione dell'interesse pubblico (v., al riguardo, la memoria di intervento depositata in primo grado dal Regno dei Paesi Bassi, punto 42). Ritengo che questa tesi non sia corretta, in quanto riconoscere l'autonomia della Commissione sarebbe in contrasto con il principio dell'autonomia processuale del giudice nazionale. A mio avviso, la risposta del giudice nazionale è vincolante per la Commissione.

51 — V. infra, paragrafo 77 delle presenti conclusioni.

52 — V. anche infra, paragrafo 92 delle presenti conclusioni.

53 — Sulla questione dell'interazione tra il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie e il principio della buona amministrazione, v. sentenza Paesi Bassi/Consiglio, citata alla nota 39 (punto 37).

questi ultimi ai fini dell'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (divenuti artt. 81 e 82 CE).

*b) Sulla seconda, terza e quarta parte*

ba) Gli argomenti delle parti

60. Alla luce di queste ultime considerazioni, alcune delle quali formeranno oggetto di analisi più approfondita nel prosieguo delle mie conclusioni, ritengo che la sentenza del Tribunale sia suscettibile di annullamento, in quanto esso ha interpretato erroneamente la decisione 94/90 per quanto riguarda gli obblighi incombenti alla Commissione ai fini dell'applicazione dell'eccezione relativa alla «protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari)» e che, pertanto, il Tribunale non ha preceduto alle verifiche necessarie circa il rispetto di tali obblighi nell'ambito del controllo dei motivi per i quali la Commissione ha negato l'accesso ai documenti controversi, che costituiva l'oggetto del ricorso di primo grado<sup>54</sup>.

Per contro, propongo alla Corte di respingere in quanto infondati gli argomenti dedotti a sostegno della prima parte del motivo di ricorso, relativo alla violazione della decisione 94/90.

61. Nella seconda parte del primo motivo il Regno dei Paesi Bassi considera che, per valutare se l'accesso a un documento oggetto di richiesta sia atto a nuocere all'interesse pubblico, il Tribunale si è basato a torto sull'identità del destinatario, vale a dire sul fatto che si tratta di un documento inviato ad un giudice nazionale. Orbene, secondo il ricorrente, il criterio adottato nella decisione 94/90 si basa sulla natura delle informazioni contenute nel documento, come giustamente precisato al punto 43 della sentenza impugnata.

62. Secondo il ricorrente, inoltre, il Tribunale ha ommesso di esaminare, per ogni singolo documento, se, tenuto conto del suo reale contenuto, l'accesso fosse giustificato, il che si spiega d'altra parte con il fatto che i documenti di cui trattasi non sono stati prodotti durante il procedimento in primo grado<sup>55</sup>.

54 — Tale omissione delle verifiche necessarie può avere avuto un'incidenza decisiva sul dispositivo della sentenza. Se il Tribunale avesse proceduto a dette verifiche, avrebbe eventualmente potuto constatare che la Commissione non aveva rispettato gli obblighi che le incombevano in materia di motivazione del suo diniego; in tal caso, avrebbe dovuto ritenere che la decisione controversa della Commissione andasse annullata. V. infra, paragrafo 99 delle presenti conclusioni.

55 — In tale contesto, il signor Van der Wal osserva che, alla luce della decisione 94/90, il Tribunale avrebbe dovuto constatare che la Commissione aveva ommesso di precisare, per ogni singolo documento in causa, il motivo per il quale era stato rifiutato l'accesso in considerazione delle informazioni in esso contenute, obbligo che il punto 43 della sentenza impugnata riconosce.

63. Nella terza parte del primo motivo il Regno dei Paesi Bassi afferma che l'interpretazione data dal Tribunale alla decisione 94/90 implica che la Commissione non possa in alcun caso autorizzare l'accesso a un documento redatto ai fini di uno specifico procedimento giudiziario finché esso sia pendente. Secondo il ricorrente, questa interpretazione fa sì che un'intera categoria di documenti sia di fatto esclusa dal campo di applicazione della decisione 94/90 senza che la minima base giuridica lo giustifichi. Per tali motivi, secondo il ricorrente, l'interpretazione del Tribunale è incompatibile con la decisione 94/90.

64. Nella quarta parte del primo motivo il Regno dei Paesi Bassi ritiene che le eccezioni al principio generale dell'accesso ai documenti in possesso della Commissione, sancito dalla decisione 94/90, vadano interpretate ed applicate restrittivamente. Secondo il ricorrente, l'interpretazione estensiva data dal Tribunale all'eccezione, la quale implica che tutti i documenti redatti dalla Commissione ai fini di un procedimento particolare esulino dal campo di applicazione di detto principio, a prescindere dal loro contenuto, è incompatibile con la decisione 94/90 e con il suo scopo, in quanto pregiudica l'obiettivo della trasparenza nei rapporti tra la Commissione e il giudice nazionale<sup>56</sup>.

56 — Nello stesso ordine di idee, il signor Van der Wal rileva che, poiché la valutazione del Tribunale implica che l'esigenza di una « giustificazione per ogni singolo documento » possa essere interpretata come una « giustificazione per categoria di documenti », tale posizione è incompatibile con la precedente giurisprudenza del Tribunale in materia, che ha sempre sottolineato che le eccezioni sollevate dalla Commissione e l'obbligo di motivazione ad essa incombente vanno interpretati restrittivamente.

65. Riguardo alla seconda parte del primo motivo, la Commissione, che solleva anche un'eccezione di irricevibilità contro le affermazioni formulate al riguardo dal signor Van der Wal<sup>57</sup>, sostiene che in nessuna parte del testo della decisione 94/90, che menziona la « protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari) », è stabilito che per garantire tale protezione vada presa in considerazione soltanto la natura delle informazioni contenute nel documento. Secondo la Commissione, i motivi del rifiuto di accesso in nome della protezione dell'interesse pubblico sono esposte in modo sufficiente ai punti 45-52 della sentenza impugnata. In particolare, secondo la Commissione il punto 53 di detta sentenza sottolinea che non si tratta soltanto di accertare se i documenti in questione contengano segreti professionali. A parere della Commissione, infine, dal punto 52 della sentenza impugnata emerge che il Tribunale ha effettuato un controllo documento per documento. La Commissione afferma che il Regno di Paesi Bassi non accetta l'esito del controllo svolto dal Tribunale non perché non è stato condotto separatamente su ogni singolo documento, ma perché il ricorrente non accetta il precedente ragionamento del Tribunale, esposto ai punti 45-52 della sentenza.

66. Sulla terza parte del primo motivo la Commissione, oltre a sollevare un'eccezione di irricevibilità contro le affermazioni formulate a tale riguardo dal Regno dei Paesi Bassi<sup>58</sup>, osserva che l'interpretazione del Tribunale non esclude i documenti controversi dal campo di applicazione della decisione 94/90, ma che tali documenti

57 — V. infra, paragrafo 68 delle presenti conclusioni.

58 — V. infra, paragrafo 69 delle presenti conclusioni.

semplicemente rientrano in uno dei casi in cui la Commissione, ai sensi di detta decisione, deve negare l'accesso ai documenti.

67. Quanto alla quarta parte del primo motivo, la Commissione rileva che l'interpretazione del Tribunale è corretta. Secondo la Commissione, infatti, dal testo della decisione 94/90 emerge chiaramente che è sufficiente che la divulgazione di un documento possa pregiudicare la protezione dell'interesse pubblico, in particolare nel caso dei procedimenti giudiziari, perché la Commissione debba negare l'accesso a detto documento.

bb) Il mio punto di vista

bb.1 Sulla ricevibilità

68. La Commissione sostiene che il signor Van der Wal non precisa i punti della sentenza impugnata contro i quali dirige il suo argomento secondo cui, al fine di verificare se la divulgazione dei documenti potesse nuocere all'interesse pubblico, il Tribunale non avrebbe effettuato un controllo documento per documento e non avrebbe preteso un controllo del genere da parte della Commissione. Questa parte del motivo sarebbe pertanto irricevibile, conformemente alla giurisprudenza della Corte.

Come ho già rilevato, secondo la giurisprudenza della Corte, «l'atto di impugnazione deve precisare i motivi e gli argomenti di diritto presentati a sostegno delle conclusioni che la parte ricorrente chiede alla Corte di accogliere; (...) il ricorso contro una sentenza del Tribunale deve indicare in modo preciso gli elementi criticati della sentenza di cui si chiede l'annullamento nonché gli argomenti di diritto presentati a specifico sostegno di tale domanda»<sup>59</sup>.

Ritengo che il modo in cui il signor Van der Wal formula questa censura non contrasti con detta giurisprudenza. Infatti, egli rileva che al punto 43 della sentenza impugnata il Tribunale riconosce che la Commissione è tenuta a procedere ad un esame documento per documento. Inoltre, tenuto conto dell'osservazione precedente, il signor Van der Wal sostiene che non emerge da alcun punto della sentenza impugnata che la Commissione abbia effettivamente svolto detto esame. Già in ragione del carattere negativo di tale formulazione non è possibile sostenere in modo persuasivo che il ricorrente fosse tenuto ad indicare con precisione i punti nei quali il Tribunale sarebbe venuto meno al suo obbligo di controllo.

Alla luce di queste considerazioni, propongo alla Corte di dichiarare ricevibile la censura formulata dal signor Van der Wal e di procedere al suo esame nel merito.

69. La Commissione contesta anche la ricevibilità della terza parte del primo motivo: a suo parere, il Regno dei Paesi

<sup>59</sup> — V. supra, paragrafo 50 delle presenti conclusioni.

Bassi reitera gli argomenti svolti ai punti 16-22 della memoria di intervento da esso presentata dinanzi al Tribunale.

La già citata giurisprudenza della Corte respinge in quanto irricevibile il ricorso che si limiti a ripetere o a riprodurre pedissequamente i motivi già presentati dinanzi al Tribunale, senza indicare in modo preciso gli elementi contestati della sentenza di cui si chiede l'annullamento nonché gli argomenti di diritto dedotti a specifico sostegno di tale domanda<sup>60</sup>. Infatti, un ricorso del genere costituisce in realtà una domanda volta ad ottenere un semplice riesame dell'atto introduttivo presentato dinanzi al Tribunale, il che esula dalla competenza della Corte, ai sensi dell'art. 49 del suo Statuto.

Ritengo che, nella specie, questo argomento del Regno dei Paesi Bassi, ancorché simile a quello presentato in primo grado da questo stesso ricorrente, non contrasti con la suddetta giurisprudenza e che in ogni caso, associato alle altre affermazioni dei ricorrenti, esso sollevi questioni che vanno analizzate nell'ambito del procedimento davanti alla Corte.

Dinanzi al Tribunale il Regno dei Paesi Bassi aveva sostenuto che l'interpretazione

data dalla Commissione alla decisione 94/90 determinerebbe l'esclusione di una categoria di documenti dal campo di applicazione della decisione di cui è causa. Nell'atto d'impugnazione (al punto 18), sostenendo che nella specie si tratta di un'analoga interpretazione erronea, il Regno dei Paesi Bassi reitera lo stesso argomento giuridico di merito, questa volta riferendosi espressamente alla sentenza impugnata (e in particolare al punto 50 della motivazione). A prescindere dalla similitudine tra i due argomenti, quello formulato in sede d'impugnazione (nella terza parte del secondo motivo) è diretto in modo sufficientemente chiaro contro i punti controversi della sentenza impugnata. Inoltre, nell'ambito di un'interpretazione sistematica, ritengo che tale argomento sia indissociabile da quelli dedotti nelle altre parti dello stesso motivo (interpretazione estensiva e portata dell'applicazione dell'eccezione controversa). D'altro canto, occorre rilevare che nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte l'esame del problema generale dell'interpretazione dell'eccezione controversa è diverso dall'esame dello stesso problema in primo grado: infatti, come sostengono i due ricorrenti, il Tribunale ha interpretato detta sentenza facendo cenno, nella premessa del suo ragionamento, al diritto di ogni persona di «essere sentita equamente», sul quale le parti non avevano preso posizione in primo grado. Tenuto conto di queste due osservazioni, sono indotto ad ammettere che in ogni caso l'esame dell'argomento controverso, che si ritiene formi parte integrante di un motivo più ampio, in definitiva non conduce ad un riesame puro e semplice della memoria presentata dinanzi al Tribunale. Per tale motivo, propongo alla Corte di respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione e di procedere quindi all'esame del merito dell'insieme delle allegazioni e degli argomenti dedotti.

60 — V. in particolare ordinanza Bernardi/Consiglio, citata alla nota 38 (punto 39), e sentenza Baustahlgewebe, citata alla nota 17 (punto 113).

## bb.2 Nel merito

70. Le affermazioni formulate dai ricorrenti nella seconda, terza e quarta parte del secondo motivo riguardano la portata dell'interpretazione e dell'applicazione dell'eccezione controversa «protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari)». A prescindere dal modo in cui vengono presentati i vari argomenti dei ricorrenti, la sentenza impugnata è suscettibile di annullamento in quanto, nell'ambito dell'interpretazione della decisione 94/90, il Tribunale non riconosce di essere tenuto a controllare se la Commissione avesse fatto tutto il possibile per precisare il parere del giudice nazionale.

71. Anzitutto, riguardo all'interpretazione della decisione 94/90, ritengo di dover sottolineare che il Tribunale non ha commesso un errore laddove ha considerato che, per stabilire se l'accesso ai documenti controversi pregiudicasse la protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari), nella specie occorre fondarsi non sulla questione «se i tre documenti controversi contenessero segreti professionali», ma sul motivo per il quale erano stati redatti, sull'identità del loro destinatario e, in generale, sul fatto che «[d]ette lettere riguardavano dunque questioni giuridiche sollevate nell'ambito di specifici procedimenti pendenti»<sup>61</sup>.

72. Secondo la lettera della disposizione in questione della decisione 94/90 le istituzioni negano l'accesso a qualsiasi docu-

mento «la cui divulgazione possa pregiudicare» la protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari). Il criterio di applicazione dell'eccezione, ossia il criterio della constatazione del rischio di pregiudizio per l'interesse pubblico, si fonda sulle conseguenze probabili dell'atto di divulgazione. È chiaro, beninteso, che nella maggior parte dei casi tale divulgazione comporterà un rischio di pregiudizio per la protezione dell'interesse pubblico, dati il contenuto e la natura delle informazioni comprese nei documenti controversi<sup>62</sup>. Orbene, non è escluso che, tenuto conto

62 — Il Regno dei Paesi Bassi osserva che nella premessa del ragionamento svolto nella sentenza impugnata (punto 43) il Tribunale dichiara che spetta alla Commissione esaminare, per ogni singolo documento oggetto di richiesta, tenuto conto delle informazioni ivi contenute, se la sua divulgazione possa realmente nuocere ad uno degli interessi pubblici tutelati. Riguardo a tale osservazione, devo rilevare quanto segue: sebbene in altre versioni linguistiche si parli delle informazioni di cui dispone la Commissione (nella versione greca: «ενόψει των πληροφοριών που διαθέτει»; nella versione francese: «au regard des informations dont elle dispose»), o di quelle cui la Commissione ha accesso (nella versione inglese: «in the light of the information available to it»), secondo il testo olandese (l'olandese è la lingua processuale), al punto 43 della sentenza impugnata il Tribunale fa riferimento all'informazione contenuta nel documento («wegens de informatie die het bevat»).

Ritengo che, al fine di valutare la fondatezza dell'argomento del Regno dei Paesi Bassi relativo alla scelta di un criterio errato di applicazione dell'eccezione controversa, qualsiasi tentativo di spiegare la divergenza tra le diverse versioni linguistiche al fine di sceglierne una sarebbe vano. Come ho già rilevato, conformemente alla decisione 94/90, il criterio fondamentale è la valutazione delle probabili conseguenze della divulgazione. Qualunque tentativo volto a definire a priori con maggiore precisione detto criterio in modo generale mediante riferimento alle sole informazioni contenute nel documento, alle sole informazioni di cui dispone la Commissione, o anche alle sole informazioni cui quest'ultima ha accesso, sarebbe superfluo; in realtà, in funzione delle circostanze del caso, per procedere a tale constatazione la Commissione deve ricorrere ad ogni mezzo necessario allo scopo, ivi comprese, se del caso, le tre suddette categorie di informazioni.

Quanto alla possibilità, tenuto conto della divergenza tra le versioni linguistiche appena segnalata, di sollevare la questione della validità della motivazione della sentenza impugnata (contraddizione tra la premessa maggiore e quella minore del ragionamento del Tribunale), ritengo che qualsiasi tentativo di scegliere tra le varie versioni linguistiche sia del pari inopportuno. Poiché sulla specifica questione relativa a detta valutazione della Commissione la conclusione del ragionamento, quale è articolato nella sentenza impugnata, è corretta in virtù di un altro motivo giuridico — nella specie l'applicazione del criterio generale relativo alla valutazione dell'atto di divulgazione, specificato ad hoc mediante il criterio della presa in considerazione delle informazioni cui la Commissione ha normalmente accesso — occorre respingere un eventuale motivo relativo alla contraddittorietà della motivazione. V. infra, paragrafo 91 delle presenti conclusioni.

61 — V. paragrafi 50-53 delle presenti conclusioni.

delle particolarità di ciascun caso di specie, il rischio sia legato ad altri elementi, come quelli relativi al motivo per il quale sono stati redatti i documenti e all'identità del loro destinatario. Detti elementi, peraltro, nella maggior parte dei casi consentono all'interprete di formarsi un primo parere sul contenuto dei documenti controversi.

sufficiente per giustificare il rischio insito nella divulgazione dei documenti della Commissione, non vi era alcun motivo di procedere ad un controllo più approfondito del loro contenuto e, a fortiori, di produrli dinanzi al Tribunale. Per converso, imporre l'obbligo di procedere ad un controllo più approfondito (ad esempio di verificare, in base al contenuto specifico dei documenti, se possa risulterne condizionato lo svolgimento dei procedimenti giudiziari) comporterebbe un rischio di ingerenza della Commissione e del Tribunale nelle funzioni del giudice nazionale<sup>64</sup>.

73. Così, tenuto conto delle caratteristiche particolari della fattispecie, il Tribunale si è legittimamente limitato a constatare la presenza dei predetti elementi, il che, peraltro, non era stato contestato dalle parti. Che si trattasse di documenti inerenti a questioni sollevate nell'ambito di specifici procedimenti pendenti emerge con sufficiente chiarezza dal fatto che i documenti in questione erano stati redatti per taluni procedimenti particolari, erano destinati al giudice nazionale ed erano parte del fascicolo dei giudizi in corso. Quanto alla portata dell'esame svolto, è chiaro che la constatazione del contenuto dei documenti, di cui si fa formalmente menzione al punto 52 della sentenza impugnata, può essere limitata e indiretta. Essa è tuttavia sufficiente per imporre alla Commissione l'obbligo<sup>63</sup> — comunque previsto dalla stessa decisione 94/90 — di negare la divulgazione dei documenti qualora si constati che detta divulgazione rischierebbe di pregiudicare la protezione dell'interesse pubblico inerente, nella specie, all'autonomia processuale del giudice nazionale competente. Poiché una siffatta constatazione è

74. È chiaro quindi che la Commissione non soltanto non ha adottato un criterio erroneo di applicazione dell'eccezione controversa, ma anche che ha proceduto all'esame del contenuto dei documenti, necessario ai fini della corretta applicazione dell'eccezione. Analogamente, il Tribunale ha giustamente controllato detta applicazione, poiché ha indicato con precisione i documenti uno per uno, come dimostrano chiaramente i punti 52 e 53 della sentenza impugnata.

75. Parallelamente, è evidente, come rileva del pari la Commissione, che il Tribunale non ha escluso i documenti litigiosi dal campo di applicazione della decisione 94/90: ha applicato loro una delle eccezioni previste, che obbligano la Commissione a negarne la divulgazione. D'altro canto, nella specie l'argomento relativo all'esclu-

63 — Sul carattere obbligatorio di questa categoria di eccezioni, v. supra, paragrafo 51 delle presenti conclusioni.

64 — V. supra, paragrafo 58 delle presenti conclusioni.

sione di un'intera categoria di documenti sembra basata su una suadente eloquenza, più che su un fondamento serio. Poiché i documenti sono stati controllati uno per uno e sussisteva un identico motivo per vietarne la divulgazione, è logico che i motivi del diniego di accesso a tali documenti — e del controllo di tali motivi — siano comuni. Sarebbe stato lo stesso qualora si fosse trattato dell'applicazione di qualunque altra eccezione, relativa, ad esempio, ad una serie di documenti contenenti segreti professionali. La menzione, nella premessa del ragionamento, e l'applicazione ad ogni singolo documento, nel termine minore del sillogismo, del divieto di accesso a qualsiasi documento contenente segreti professionali costituirebbe un'esclusione ingiustificata di un'intera categoria di documenti dal campo di applicazione della decisione 94/90 o sarebbe soltanto una formulazione pratica dell'interpretazione e dell'applicazione comuni dell'eccezione relativa a situazioni che sono state esaminate una per una e si sono rivelate chiaramente analoghe? In ultima analisi, si deve rilevare che se il Tribunale ha adottato un'interpretazione che esclude l'accesso a determinati documenti in base ai criteri sopra illustrati, non ne consegue automaticamente che l'interpretazione e l'applicazione di detta eccezione siano state indebitamente estensive<sup>65</sup>, in quanto esse sono corrette sotto il profilo sia logico che giuridico.

76. D'altro canto, non mi sembra possa ritenersi più fondato l'argomento secondo cui l'interpretazione e l'applicazione del-

l'eccezione controversa adottata dal Tribunale contrastano con lo scopo della decisione 94/90 in quanto non consentono di conseguire l'obiettivo specifico della trasparenza nei rapporti tra la Commissione e il giudice nazionale. Mi sembra che nessuna norma di diritto comunitario consenta di dedurre l'esistenza di un «obiettivo specifico» di trasparenza dei rapporti tra la Commissione e il giudice nazionale. Posso riconoscere l'esistenza del principio della trasparenza, che si traduce nel diritto di accesso agli archivi della Commissione. Tale diritto è disciplinato dalla decisione 94/90, la quale, come ho già rilevato, sancisce un'eccezione al suddetto principio per tenere conto della protezione dell'autonomia processuale dei giudici nazionali e comunitari. Gli ordinamenti giuridici nazionali conoscono, al riguardo, un obiettivo specifico di trasparenza dei procedimenti dinanzi ai giudici nazionali. Tuttavia, in mancanza di norme di diritto comunitario in materia e tenuto conto del principio dell'autonomia processuale degli Stati membri, l'esame e la constatazione di tale obiettivo esula dalla competenza della Corte. Pertanto, anche ammettendo che l'«obiettivo specifico» della trasparenza nei rapporti tra la Commissione e il giudice nazionale costituisca una garanzia fondamentale della non ingerenza della Commissione nelle funzioni di detti giudici e si fondi sul diritto di ogni persona ad un processo equo dinanzi ad un tribunale indipendente e imparziale, occorrerebbe tenere conto dei due elementi seguenti: da una parte, la trasparenza del procedimento giudiziario è garantita dalla notifica alle parti delle risposte della Commissione e, dall'altra, allo stato attuale del diritto comunitario, il procedimento per la concessione di maggiore trasparenza nei confronti dei terzi si colloca nell'ambito normativo del principio dell'autonomia processuale degli Stati membri e dell'autonomia processuale del giudice nazionale e del giudice comunitario. Di conseguenza, invo-

65 — Sull'obbligo di interpretare restrittivamente le eccezioni previste dalla decisione 94/90, come fa la stessa sentenza impugnata, v. supra, paragrafo 41 delle presenti conclusioni.

care detto «obiettivo specifico» per opporsi all'interpretazione adottata nella sentenza impugnata non è di alcuna utilità. Infine, i rapporti tra la Commissione e i giudici nazionali ai fini dell'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (divenuti artt. 81 e 82 CE) sono disciplinati, nella fattispecie, dalla giurisprudenza della Corte<sup>66</sup> e dalla comunicazione 93/C 39/05<sup>67</sup>, pubblicata in materia. Ora, né l'una né l'altra sembrano sancire un «un obiettivo specifico» di trasparenza dei rapporti di cui trattasi. Per converso, da un lato il fatto che la questione della forma e delle condizioni della cooperazione tra la Commissione e i giudici nazionali venga valutata nell'ambito del diritto processuale nazionale<sup>68</sup> e, dall'altro, il clima di fiducia che emerge dall'art. 5 (divenuto art. 10) del Trattato e che deve instaurarsi tra la Commissione e i giudici nazionali devono piuttosto imporre prudenza alla Commissione nella divulgazione dei documenti.

sentenza impugnata<sup>69</sup> e del quale i ricorrenti deducono la violazione da parte del Tribunale, non è stato debitamente osservato da quest'ultimo nell'esame dell'operato della Commissione. In particolare, per garantire una tutela efficace e per non compromettere l'essenza stessa della protezione del diritto di accesso ai documenti della Commissione, conferito dalla decisione 94/90, l'applicazione restrittiva dell'eccezione controversa comporta l'obbligo per la Commissione di adottare un atteggiamento che, senza travalicare i compiti che le incombono, abbia l'effetto di restringere al minimo le possibilità di rifiutare la divulgazione di documenti, riducendo nella pratica allo stretto necessario i casi di applicazione dell'eccezione controversa e la necessità di farla valere<sup>70</sup>. Nella specie l'atteggiamento che la Commissione avrebbe dovuto adottare sarebbe consistito nel chiedere il parere dei giudici nazionali in merito alla questione della divulgazione dei documenti, uno per uno, per poi procedere, in caso di assenso da parte di

69 — Al punto 41.

70 — V., per analogia, sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 7 giugno 1989, Gaskin (serie A, n. 160). Detta causa, che si distingue sotto vari aspetti da quella in esame, riguardava il signor Gaskin. Dopo il decesso della madre, egli era stato preso in carico dall'assistenza pubblica e tenuto sotto tutela sino alla maggiore età. In tale periodo, l'interessato aveva vissuto presso vari genitori adottivi, mentre l'autorità locale aveva costituito su di lui un fascicolo riservato. Il signor G. Gaskin affermava di avere subito maltrattamenti durante il periodo in cui era stato affidato all'assistenza pubblica. Dal compimento della maggiore età ha cercato di sapere dove, presso chi e in quali condizioni avesse vissuto, al fine di poter risolvere i propri problemi e conoscere il proprio passato. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto (punto 49 della motivazione) che le persone che si trovano nella situazione del signor Gaskin hanno un interesse primario a ricevere le informazioni di cui non dispongono onde poter conoscere la propria infanzia. Parallelamente, ha considerato che la riservatezza della documentazione rivestiva importanza se si intendeva raccogliere informazioni oggettive e degne di fede, e tutelare i terzi.

Sotto questo aspetto, la Corte europea ha ritenuto che il Regno Unito avesse violato l'art. 8 della Convenzione negando al signor Gaskin la consultazione dei documenti relativi alla sua infanzia, senza aver fatto quanto necessario per raccogliere l'assenso delle persone tutelate dalla riservatezza dei documenti e senza aver incaricato un organo indipendente di adottare la decisione finale in merito all'accesso nel caso in cui dette persone non fossero reperibili o avessero negato il proprio assenso.

77. Sebbene le predette affermazioni dei ricorrenti vadano respinte in quanto infondate, occorre tuttavia rilevare che *l'obbligo di interpretare restrittivamente l'eccezione controversa*, basato sulla «protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari)», obbligo cui fa riferimento la stessa

66 — V. sentenze BRT, Otto e Delimitis, citate alla nota 34.

67 — Citata alla nota 2.

68 — V. in particolare sentenza Delimitis, citata alla nota 34, punto 53.

tutti i giudici nazionali, alla divulgazione richiesta. La Commissione, quindi, avrebbe dovuto fare tutto il possibile per ottenere il parere di detti giudici. Il ventaglio delle azioni possibili a tal fine, che non deve travalicare l'ambito delle informazioni cui, date le sue funzioni, la Commissione ha normalmente accesso, comprende l'invio di una domanda ai giudici nazionali con i quali è già stata avviata la procedura di cooperazione ai fini dell'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (divenuti artt. 81 e 82 CE)<sup>71</sup>.

78. Alla luce di tali considerazioni, concludo che la sentenza impugnata è suscettibile di annullamento e che, come dimostrerò nel prosieguo delle mie conclusioni<sup>72</sup>, dev'essere annullata: nella specie, infatti, interpretando ed applicando erroneamente l'obbligo di applicazione restrittiva dell'eccezione relativa alla «protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari)», il Tribunale ha ommesso di controllare, come avrebbe dovuto, se la Commissione avesse compiuto tutti gli atti necessari ed adeguati per ridurre al minimo la necessità di applicare l'eccezione controversa. Tale omissione di controllo è atta ad incidere in modo decisivo sul dispositivo

71 — Occorre rilevare che non si potrebbe pretendere che la Commissione fornisca informazioni di cui non dispone o che ne crei di nuove, destinate ad essere divulgate ai ricorrenti che le richiedano. V., per analogia, sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 19 febbraio 1998, Guerra (punto 53), la quale ha considerato che la libertà di ricevere informazioni non può implicare l'imposizione ad uno Stato di obblighi positivi di raccolta e di diffusione, motu proprio, delle informazioni.

Tuttavia, poiché con le domande rivolte ai giudici nazionali competenti la Commissione cerca di ottenere il loro parere, nella specie non è tenuta a creare o a fornire le informazioni richieste. Queste ultime sono in suo possesso. Ciò che le si chiede è di ricorrere, nei limiti del possibile, a tutte le informazioni cui può accedere al fine di ridurre al minimo i casi in cui occorra sollevare l'eccezione controversa.

72 — V. *infra*, paragrafo 99 delle presenti conclusioni.

della sentenza in quanto, se il Tribunale avesse effettuato detto controllo ed avesse constatato che la Commissione non aveva compiuto gli atti di cui trattasi, avrebbe dovuto annullare la decisione impugnata della Commissione.

### *c) Sulla quinta parte*

#### ca) Gli argomenti delle parti

79. Secondo il Regno dei Paesi Bassi, la tesi secondo cui la decisione sull'accesso ai documenti spetta esclusivamente, quanto meno fintantoché il procedimento dinanzi al giudice nazionale sia pendente, al giudice nazionale che applica il suo diritto processuale, fa sì che l'accesso ai documenti della Commissione sia diverso per ogni Stato membro, il che pregiudica l'applicazione uniforme del diritto comunitario e in particolare della decisione 94/90.

80. Per contro, secondo la Commissione la sentenza impugnata non conduce assolutamente ad un'applicazione difforme della decisione 94/90. La Commissione dovrà sempre negare l'accesso alle risposte da essa inviate ai giudici nazionali nell'ambito dell'applicazione decentralizzata del diritto della concorrenza. Il fatto che in alcuni Stati membri i giudici concedano l'accesso ai documenti e in altri no non ha nulla a che vedere con l'applicazione uniforme del diritto comunitario.

## cb) Il mio punto di vista

81. Ritengo che né l'interpretazione della decisione 94/90 adottata dal Tribunale, né l'interpretazione che propongo alla Corte di adottare<sup>73</sup> pregiudichino l'applicazione uniforme del diritto comunitario e in particolare della predetta decisione. La portata del diritto comunitario applicato nella specie è la seguente: il principio dell'autonomia processuale del giudice nazionale implica che quest'ultimo sia il solo competente a pronunciarsi sulla divulgazione dei documenti del fascicolo di una causa pendente e che la Commissione debba negare la divulgazione di detti elementi dopo aver fatto il necessario per ottenere il parere del giudice nazionale. La disciplina del diritto comunitario in materia è suscettibile di interpretazione uniforme anche se, secondo il rispettivo diritto processuale nazionale, che, beninteso, non può rendere impossibile o eccessivamente difficile in pratica l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario<sup>74</sup>, la divulgazione degli stessi documenti può essere ammessa in uno Stato membro e non in un altro. Come fa giustamente notare la Commissione, la mancanza di omogeneità che può risultarne quanto alla possibilità di divulgare un determinato documento nell'ambito dell'Unione europea non è dovuta all'interpretazione data in precedenza alla portata normativa dell'eccezione relativa alla «protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari)». Tale eventuale mancanza di omogeneità deriva dalla mancata armonizzazione a livello comunitario dei diritti processuali nazionali e dal prin-

cipio, ad essa connesso, dell'autonomia processuale degli Stati membri<sup>75</sup>, di cui, peraltro, il Regno dei Paesi Bassi, nell'atto d'impugnazione<sup>76</sup>, menziona il riconoscimento da parte della giurisprudenza.

82. Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre respingere in quanto infondate le censure dedotte dal Regno dei Paesi Bassi nella quinta parte del primo motivo, relative al pregiudizio all'applicazione uniforme del diritto comunitario.

*C — Sulla violazione del combinato disposto degli artt. 33 e 46 dello Statuto CE della Corte di giustizia*

## a) Gli argomenti delle parti

83. Secondo il Regno dei Paesi Bassi, la sentenza impugnata è carente di motivazione in quanto il Tribunale non ha precisato<sup>77</sup> per quale motivo la Commissione infranga l'art. 6 della Convenzione — sul

73 — V. supra, paragrafi 59 e 77 delle presenti conclusioni.

74 — Sui limiti dell'autonomia processuale degli Stati membri, v. in particolare sentenza Van Schijndel e Van Veen, citata alla nota 29 (punto 17).

75 — V. in particolare le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa Van Schijndel e Van Veen (citata alla nota 29): «[u]n certo grado di disparità nell'applicazione del diritto comunitario è però inevitabile in mancanza di norme armonizzate sui rimedi giurisdizionali, sul procedimento e sui termini» (paragrafo 45).

76 — V. il punto 11 dell'atto introduttivo. V. anche il paragrafo 40 delle presenti conclusioni.

77 — Il ricorrente rinvia ai punti 47 e 48 della sentenza impugnata.

quale è fondato il principio dell'autonomia processuale del giudice nazionale — allorché decide sull'accesso a documenti da essa stessa redatti ai fini di uno specifico procedimento giudiziario.

84. Secondo il ricorrente, inoltre, la sentenza impugnata sarebbe incomprensibile, dato che il Tribunale da una parte riconosce la libertà dei giudici nazionali di applicare le loro norme processuali in particolare in materia di poteri del giudice, di svolgimento del procedimento e di riservatezza dei documenti del fascicolo<sup>78</sup> e, dall'altra, limita il principio dell'autonomia processuale del giudice nazionale ai documenti redatti dalla Commissione ai fini di un procedimento giudiziario particolare e al periodo di tempo per il quale il procedimento è pendente<sup>79</sup>. Su quest'ultimo punto il Regno dei Paesi Bassi afferma di non capire perché l'autonomia processuale riguardi soltanto alcuni documenti del fascicolo nazionale né perché le norme di procedura nazionali relative alla pubblicazione degli atti dei procedimenti debbano essere escluse a partire dal momento in cui il procedimento cessa di essere pendente.

85. Riferendosi alle osservazioni formulate nella seconda, terza e quarta parte del primo motivo (quale è esposto nelle presenti conclusioni), il signor Van der Wal deduce l'insufficienza della motivazione della sentenza impugnata, in quanto il Tribunale non ha esaminato, per ogni singolo documento, se, tenuto conto delle informazioni in esso contenute, la Com-

missione potesse invocare la protezione dell'interesse pubblico per negare l'accesso. Aggiunge che la sentenza impugnata non spiega per quale motivo il Tribunale, al punto 45 della sentenza impugnata, abbia ritenuto di dover procedere ad una valutazione basata sull'art. 6 della Convenzione né perché abbia concluso che il principio dell'autonomia processuale discende dal diritto ad un processo equo dinanzi ad un giudice indipendente e imparziale. Al riguardo era necessaria invece una motivazione precisa, tanto più che questa tesi è determinante nella formulazione dei motivi di diritto adottati dal Tribunale e non è stata fatta valere dalle parti.

86. Secondo la Commissione, il Regno dei Paesi Bassi stravolge il ragionamento del Tribunale. Nei punti controversi della sentenza impugnata il Tribunale replica al primo argomento del ricorrente, secondo cui l'eccezione relativa ai procedimenti giudiziari riguarderebbe soltanto i procedimenti nei quali è parte la stessa Commissione. Il Tribunale respinge tale censura (punto 49 della sentenza impugnata), basandosi sull'interpretazione della decisione 94/90 (punto 48 della sentenza impugnata) secondo cui la portata dell'eccezione litigiosa, sancita dalla decisione, comprende anche la tutela dell'autonomia processuale dei giudici nazionali e comunitari. La sentenza impugnata non parla di una violazione dell'art. 6 della Convenzione. Il richiamo a detto articolo ha soltanto lo scopo di attribuire un fondamento teorico al principio dell'autonomia processuale. Se si sopprimessero i punti 45 e 46, che fanno riferimento alla Convenzione, la sostanza della sentenza impugnata rimarrebbe la stessa.

78 — Il ricorrente rinvia al punto 47 della sentenza impugnata.

79 — Il ricorrente fa riferimento al punto 51 della sentenza impugnata.

87. Secondo la Commissione, ciò che conta non è sapere se il Tribunale abbia motivato sufficientemente una violazione dell'art. 6 della Convenzione, bensì stabilire se abbia sufficientemente motivato la sua interpretazione dell'eccezione relativa all'interesse pubblico, ovvero stabilire se il Tribunale abbia motivato sufficientemente il suo rigetto del primo motivo d'annullamento dedotto dal ricorrente in primo grado e secondo cui detta eccezione, contenuta nella decisione 94/90, riguarda unicamente i procedimenti nei quali è parte la stessa Commissione. A tale riguardo, la Commissione considera che la sentenza impugnata è sufficientemente chiara, tenuto conto del ragionamento adottato dal Tribunale, e che il punto 47 è persuasivo quanto al principio dell'autonomia processuale, che costituisce una componente essenziale dell'indipendenza dei giudici.

88. La Commissione, infine, ribadisce l'argomento secondo cui i passi della sentenza del Tribunale dedicati ai documenti che esistono indipendentemente da un procedimento particolare o dall'esito del procedimento giudiziario per il quale sono stati redatti possono essere considerati soltanto come opinioni incidentali e riafferma che il signor Van der Wal non può pretendere di trarne alcun vantaggio.

*b) Il mio punto di vista*

89. La questione se la motivazione di una sentenza del Tribunale sia contraddittoria o

insufficiente costituisce una questione di diritto suscettibile, in quanto tale, di essere dedotta in sede d'impugnazione<sup>80</sup>. Gli argomenti dei ricorrenti relativi ad errori di motivazione della sentenza impugnata vanno tuttavia respinti, o in quanto irrilevanti, o in quanto infondati.

È necessario anzitutto respingere in quanto ininfluenti gli argomenti relativi alla mancanza di una motivazione corretta in merito all'esigenza di interpretare l'art. 6 della Convenzione, al suo nesso con il principio dell'autonomia processuale dei giudici nazionali e comunitari e alla violazione di detto articolo: infatti, tali argomenti non sono idonei a determinare l'annullamento della sentenza. Anche ammettendo che essi siano fondati, e quand'anche si consideri che la motivazione del Tribunale, così com'è formulata, sia inadeguata o insufficiente, occorrerebbe comunque riconoscere, come ho già precisato<sup>81</sup>, la correttezza giuridica e logica delle varie conclusioni formulate dal Tribunale quanto al diritto conferito dall'art. 6 della Convenzione. A tale proposito la Corte ha riconosciuto che, se la motivazione di una sentenza del Tribunale contrasta con il diritto comunitario, tale contrasto non è tale da giustificare l'annullamento della sentenza impugnata quando il dispositivo di quest'ultima appaia fondato per altri motivi di diritto<sup>82</sup>.

80 — V., tra le altre, sentenza *Baustahlgewebe GmbH* (punto 25), citata alla nota 17, e la giurisprudenza ivi richiamata.

81 — V. supra, a proposito del primo e secondo motivo.

82 — V., al riguardo, sentenza della Corte 12 novembre 1996, causa C-294/95, *Ojha/Commissione* (Racc. pag. I-5863, punto 52).

In ogni caso, occorre respingere in quanto infondati gli argomenti che i ricorrenti traggono, per quanto riguarda la motivazione della sentenza impugnata, dal richiamo all'art. 6 della Convenzione. Infatti, come ho rilevato in precedenza, invocando i principi generali del diritto comunitario, giustamente il Tribunale ha fatto riferimento al diritto garantito dall'art. 6 della Convenzione e lo ha ricollegato al principio dell'autonomia processuale<sup>83</sup>. Pertanto, il Tribunale ha interpretato in modo corretto e con motivazione sufficiente l'eccezione controversa, basata sulla «protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari)»<sup>84</sup>, al fine di replicare al motivo sollevato, considerando che «[l]a portata di tale eccezione deve dunque consentire alla Commissione di farla valere anche nel caso in quest'ultima non sia essa stessa parte in un procedimento giudiziario che giustifichi nel caso specifico la tutela dell'interesse pubblico»<sup>85</sup>. Inoltre, nell'argomento tratto dai principi generali del diritto comunitario il Tribunale non ha mai parlato di una violazione dell'art. 6 della Convenzione.

90. Occorre inoltre respingere in quanto irrilevanti e, in ogni caso, in quanto infondati gli argomenti relativi alla carenza di motivazione o all'errore di motivazione in relazione all'applicazione del principio dell'autonomia processuale ai soli documenti redatti ai fini di un procedimento particolare e unicamente ai procedimenti pendenti. Per suffragare questa conclusione sarà

sufficiente rinviare alle analisi che ho svolto in precedenza<sup>86</sup>; in questa sede rileverò semplicemente che la motivazione dell'applicazione dell'autonomia processuale ai documenti redatti indipendentemente da un procedimento giudiziario e nell'ambito di procedimenti già conclusi non era indispensabile ai fini della soluzione della controversia di cui il Tribunale era investito né come base del dispositivo della sentenza impugnata<sup>87</sup>.

91. Ritengo infine di dover considerare non pertinente l'argomento relativo ad un errore di motivazione della sentenza dovuto al fatto che il Tribunale non avrebbe esaminato, per ogni singolo documento oggetto di richiesta, se, tenuto conto delle informazioni in esso contenute, la Commissione potesse invocare la protezione dell'interesse pubblico per negare l'accesso: infatti, come ho già rilevato, al punto 52 della sentenza impugnata il Tribunale ha debitamente esaminato, per ogni singolo documento, gli elementi indispensabili per stabilire se, tenuto conto delle probabili conseguenze della divulgazione, esistesse un rischio di pregiudizio per la protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari)<sup>88</sup>. Anche supponendo che ciò contraddica il punto 43 della sentenza impugnata, che nella versione olandese<sup>89</sup> menziona la valutazione delle informazioni

86 — V. supra, paragrafi 55 e 56 delle presenti conclusioni.

87 — Secondo la giurisprudenza della Corte, allorché un motivo è di per sé solo sufficiente a giustificare in diritto l'annullamento del dispositivo della sentenza del Tribunale, i vizi di cui potrebbe essere inficiato un altro motivo sono, in ogni caso, ininfluenti sul dispositivo della sentenza impugnata e il motivo dedotto dal ricorrente deve quindi essere respinto (sentenza della Corte 18 marzo 1993, causa C-35/92, Parlamento/Frederiksen, Racc. pag. I-991, punto 31).

88 — V. supra, paragrafi 71-74 delle presenti conclusioni.

89 — Sulle divergenze tra le versioni linguistiche v. supra, nota 62.

83 — V. supra, i miei rilievi relativi al primo e al secondo motivo (prima parte).

84 — V. punto 48 della sentenza impugnata.

85 — V. punto 49 della sentenza impugnata.

contenute nel documento controverso, tale contraddizione non basta a giustificare l'annullamento della sentenza in quanto, nonostante l'errore che inficerebbe la premessa del ragionamento seguito dal Tribunale quanto alla portata degli elementi che occorre prendere in considerazione, la premessa minore e la conclusione di tale sillogismo non conterrebbero alcun errore, né di diritto né logico<sup>90</sup>.

92. La motivazione della sentenza impugnata è errata tuttavia quanto al controllo che il Tribunale avrebbe dovuto esercitare sull'applicazione dell'eccezione litigiosa da parte della Commissione. Sebbene il Tribunale dichiarò espressamente che tutte le eccezioni devono essere interpretate ed applicate restrittivamente<sup>91</sup>, in generale non interpreta e non applica correttamente l'eccezione controversa. Il Tribunale, cioè, non ha proceduto alle verifiche necessarie e, pertanto, non ha motivato in modo regolare e sufficiente il fatto di aver ritenuto adeguata, in definitiva, l'applicazione di detta eccezione da parte della Commissione<sup>92</sup>. Infatti, tenuto conto delle circostanze del caso di specie, per replicare agli argomenti relativi all'interpretazione erronea, da parte della Commissione, dell'eccezione controversa, fondata sulla «protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari)»<sup>93</sup>, come ho già rilevato, il Tribunale avrebbe dovuto dapprima accertare se la Commissione avesse compiuto tutti gli atti necessari ed adeguati per

limitare al minimo le possibilità di diniego di divulgazione di documenti e poi precisare l'esito di tale accertamento. La motivazione della sentenza impugnata è pertanto insufficiente in quanto il giudice di merito ha ommesso di effettuare tale accertamento, a causa di un errore iniziale di interpretazione della decisione 94/90 quanto agli obblighi incumbenti alla Commissione nell'applicazione delle eccezioni al libero accesso. In particolare, una volta controllato l'atto controverso, il Tribunale non ha esposto in modo regolare e sufficiente le ragioni per le quali la Commissione avrebbe applicato correttamente — e quindi restrittivamente — l'eccezione controversa. Per tale ragione, la sentenza del Tribunale dev'essere annullata per motivazione insufficiente.

D — *Sulla violazione del principio dell'autonomia delle parti e dei diritti della difesa*

a) *Gli argomenti delle parti*

93. Secondo il signor Van der Wal, il Tribunale, ai punti 45-51 della sentenza impugnata, ha violato, da un lato, il principio dell'autonomia delle parti, quale è applicato nel diritto processuale comunitario, principio che talora negli ordinamenti giuridici degli Stati membri viene qualificato come passività del giudice o principio dispositivo e, dall'altro lato, il

90 — V. la giurisprudenza in materia citata supra, paragrafo 89 delle presenti conclusioni.

91 — V. punto 41 della sentenza impugnata.

92 — V. in particolare punti 51, 53 e 71 della sentenza impugnata.

93 — V. punti 25-33 della sentenza impugnata.

principio della tutela dei diritti della difesa. Secondo il ricorrente, il Tribunale ha violato detto principio se si considera che, nella sentenza impugnata, basa la sua valutazione sull'art. 6 della Convenzione<sup>94</sup> senza che detta disposizione sia stata fatta valere dalle parti in causa<sup>95</sup> e tenuto conto del fatto che ha fornito al riguardo una motivazione del tutto insufficiente. Il ragionamento del Tribunale produce l'effetto di giustificare e convalidare a posteriori il comportamento della Commissione nei confronti del ricorrente con motivi che la Commissione non ha addotto. Il Tribunale ha inoltre violato i diritti della difesa in quanto il ricorrente non ha potuto dedurre motivi a difesa in relazione ad un argomento basato sulla Convenzione, giacché tale argomento non era stato sollevato né nella decisione controversa né nel procedimento in primo grado, mentre è ormai chiaro come sia stato determinante ai fini della valutazione del Tribunale.

giudici nazionali stabilire, sulla base del loro diritto processuale nazionale, se e, all'occorrenza, in quale momento e a quali condizioni la risposta data dalla Commissione alla sua richiesta potesse essere divulgata a terzi. La posizione della Commissione poggiava quindi essenzialmente sul principio dell'autonomia processuale del giudice nazionale. Il Tribunale ha confermato tale principio e detta interpretazione della decisione 94/90 e a tale riguardo il ricorrente ha potuto presentare in sua difesa dinanzi al Tribunale tutti i motivi e gli argomenti che desiderava produrre. Il riferimento alla Convenzione non costituisce nient'altro che un chiarimento dottrinale circa i fondamenti del principio dell'autonomia processuale. Peraltro, il signor Van der Wal non fa assolutamente capire in cosa la sua difesa dinanzi al Tribunale sarebbe stata diversa qualora la questione della Convenzione fosse stata da lui sollevata esplicitamente.

94. La Commissione sostiene che non è esatto affermare che il Tribunale «basa» la sua valutazione sull'art. 6 della Convenzione e che sarebbe ingiusto dichiarare che esso ha travalicato i limiti della controversia tra le parti. La Commissione aveva negato al ricorrente l'accesso ai tre documenti in causa basandosi sull'eccezione costituita dalla «protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari)» e considerando che spettava esclusivamente ai

*b) Il mio punto di vista*

95. Anche ammettendo che il Tribunale non possa statuire ultra petita, nel senso che in linea di principio deve limitarsi all'ambito della controversia definito dalle parti, nella fattispecie non è comunque questo il caso. Come ho già dimostrato, il Tribunale non ha basato la sua sentenza sull'art. 6 della Convenzione, bensì sull'interpretazione dell'eccezione riservata ai

94 — Il ricorrente fa riferimento al punto 45 della sentenza.

95 — Il ricorrente fa riferimento ai punti 25-40 della sentenza impugnata.

«procedimenti giudiziari». Tale interpretazione si basa sull'analisi dei principi generali del diritto comunitario, che comprende il richiamo all'art. 6 della Convenzione. Il richiamo a detto articolo non è privo di giustificazione, non costituisce una violazione del diritto comunitario e non comporta l'insufficienza della motivazione della sentenza impugnata. Al riguardo rilevo che, nei motivi d'annullamento dedotti in primo grado, come peraltro negli argomenti presentati in materia<sup>96</sup>, le parti avevano formalmente chiesto l'interpretazione di tale eccezione, prevista dal codice di condotta. È quindi evidente che il richiamo all'art. 6 della Convenzione non costituisce una nuova tesi suggerita dal Tribunale, bensì l'elaborazione del ragionamento dello stesso Tribunale circa la portata degli argomenti sollevati dal ricorrente. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, quest'unico motivo consente di considerare che il Tribunale non ha travalicato l'oggetto della controversia e non ha statuito *ultra petita*<sup>97</sup>. Orbene, in ogni caso non sarebbe ammissibile che, per cercare il significato autentico delle norme giuridiche pertinenti, e in particolare di quelle dedotte dalle parti, il giudice fosse obbligato a far conoscere previamente tutti gli argomenti di diritto sui quali basa la premessa del suo ragionamento. L'individuazione del significato della legge non rientra nel campo di applicazione del principio della libera disposizione della controversia, rimessa alle parti. Tale opinione non contrasta con l'obbligo del giudice di non statuire *ultra petita*, mentre la tesi contraria comporte-

rebbe un serio rischio di decisioni fondate su motivazioni giuridiche errate<sup>98</sup>.

96. Da quanto precede discende inoltre che il Tribunale non era tenuto a rendere nota alle parti la sua intenzione di richiamarsi — come ha fatto — all'art. 6 della Convenzione, né a chiedere loro di prendere posizione al riguardo. Il Tribunale ha chiaramente rispettato i principi del contraddittorio e della tutela dei diritti della difesa, in quanto le parti hanno potuto presentare i loro argomenti in relazione ai motivi d'annullamento e alle deduzioni nel cui ambito il Tribunale ha pronunciato la sua sentenza. Inoltre, come sottolinea giustamente la Commissione, il ricorrente non fa capire in alcun modo in cosa la sua difesa dinanzi al Tribunale sarebbe stata diversa

98 — È utile, al riguardo, richiamarsi alle conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa Parlamento /Enrique Gutiérrez de Quijano y Lioréns (citata alla nota 97, paragrafi 35-37), il quale svolge le seguenti considerazioni: «È evidente che il giudice deve statuire esclusivamente sulla domanda delle parti. Come ho ricordato, spetta a queste ultime delimitare il quadro della loro lite, e il giudice non può in via di principio statuire al di là del *petitum*, né può beninteso giudicare facendo astrazione totale dalla lite così come circoscritta dall'atto introduttivo.

Il ruolo del giudice non è tuttavia passivo e non si potrebbe ingiungergli di essere solo la "bocca delle parti". La sua missione di *iuris dictio* implica che egli sia in grado di applicare le regole di diritto pertinenti per la soluzione della lite ai fatti che gli sono presentati dalle parti. Egli non può essere vincolato alle sole argomentazioni proposte dalle parti a sostegno delle loro pretese, salvo vedersi costretto, eventualmente, a basare la propria decisione su considerazioni giuridiche erronee.

Per questa ragione le regole di procedura offrono al giudice la possibilità, pur restando nel quadro della controversia che gli è sottoposta, di ricercare la migliore soluzione possibile in diversi modi».

96 — V. i punti 25-33 della sentenza impugnata.

97 — V., a tale proposito, sentenza 19 novembre 1998, causa C-252/96 P, Parlamento europeo/Enrique Gutiérrez de Quijano Lioréns (Racc. pag. I-7421, punti 32-34).

qualora la questione relativa a detto articolo della Convenzione fosse stata sollevata sin dall'inizio.

può essere equivalente ad una sostituzione di motivi, né, naturalmente, ad una sostituzione della base giuridica della decisione controversa.

97. Rilevo inoltre che la motivazione della sentenza del Tribunale non ha sostituito i 'considerando' della decisione della Commissione. Quest'ultima ha motivato il suo diniego opposto alla richiesta di accesso ai documenti controversi facendo valere l'eccezione relativa alla «protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari)» e interpretandola nel senso che, poiché aveva trasmesso le lettere di risposta ai giudici nazionali e poiché dette lettere facevano parte integrante del fascicolo dei procedimenti pendenti dinanzi a detti giudici, la questione della loro pubblicazione o divulgazione rientrava in via principale nelle competenze di ciascuno dei giudici nazionali destinatari delle rispettive lettere di risposta<sup>99</sup>. Il principio dell'autonomia processuale invocato ed applicato dal Tribunale nella sentenza impugnata, che è collegato, nel modo che ho precisato, all'art. 6 della Convenzione, non si discosta sostanzialmente dalle considerazioni svolte dalla Commissione, constatazione che emerge peraltro dall'analisi degli altri motivi d'annullamento. Se, nonostante tutto, esiste una certa differenza tra le due motivazioni, tale differenza, che si pone a livello di terminologia giuridica, non riguarda la ratio, la portata normativa o le modalità di applicazione dell'eccezione alla luce degli elementi di fatto del caso di specie, bensì l'individuazione precisa del fondamento teorico dell'eccezione di cui trattasi. Orbene, una differenza del genere non

Infine, devo rilevare che ai fini dell'applicazione dell'eccezione litigiosa la Commissione ha soltanto una competenza vincolata<sup>100</sup>, il che esclude l'eventualità di una sostituzione illegittima dei motivi. In altre parole, poiché è pacifico che i documenti controversi sono stati redatti ai fini di uno specifico procedimento giudiziario e costituiscono atti di tale procedimento, ancora pendente, non sussiste sostituzione illegittima dei motivi: infatti, la Commissione non dispone di un potere discrezionale, in quanto deve rifiutare l'accesso ai documenti controversi e, pertanto, non si può sostenere che una valutazione o una precisazione, oltre tutto teoriche, relative al fondamento, all'interpretazione sistematica e allo scopo della disposizione applicabile sia atta a costituire un'illegittima giustificazione a posteriori dell'esercizio di siffatto potere.

98. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo si debba respingere il motivo relativo alla violazione dei principi dell'autonomia delle parti e della tutela dei diritti della difesa.

99 — Come precisa il punto 68 della sentenza impugnata, tale giustificazione trova conferma, nella parte essenziale, nelle due lettere di risposta (lettere del 23 febbraio 1996 e del 29 marzo 1996) inviate al signor Van der Wal, nonostante le loro diverse formulazioni.

100 — A tale proposito v. supra, paragrafo 51 delle presenti conclusioni.

## VI — Conclusione sul ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado

99. Come ho già rilevato, il difetto della sentenza impugnata consiste nel fatto che il Tribunale ha inizialmente interpretato in modo erroneo la decisione 94/90 quanto agli obblighi incombenti alla Commissione ai fini dell'applicazione dell'eccezione relativa alla «protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari)». Di conseguenza, non ha poi proceduto alle verifiche necessarie circa il rispetto dei predetti obblighi nell'ambito del controllo della motivazione del diniego controverso della Commissione di autorizzare l'accesso ai documenti di cui trattasi. Per la precisione, il Tribunale non ha controllato se la Commissione avesse compiuto tutti gli atti necessari ed adeguati per ottenere il parere dei giudici nazionali competenti, così da poter ridurre al minimo l'esigenza di applicare detta eccezione. Ne è derivato un errore di motivazione della sentenza impugnata. Controllando l'atto controverso, il Tribunale non ha motivato sufficientemente in diritto la sua conclusione secondo cui la Commissione aveva applicato l'eccezione in modo corretto, e quindi restrittivamente. Tale errore di motivazione della sentenza impugnata è idoneo ad incidere in modo determinante sul dispositivo. Se il Tribunale avesse effettuato le dovute verifiche, avrebbe constatato eventualmente che la Commissione non aveva rispettato i suddetti obblighi, non aveva applicato restrittivamente l'eccezione controversa e, pertanto, non aveva motivato correttamente il suo diniego; quindi, il Tribunale avrebbe dovuto annullare detto diniego della Commissione. Per tale motivo, pro-

pongo alla Corte di annullare la sentenza impugnata.

100. Dopo l'annullamento della sentenza impugnata spetta al Tribunale valutare, alla luce degli atti di causa, se, di fatto, la Commissione abbia compiuto tutti gli atti necessari ed adeguati per disporre del parere dei giudici nazionali competenti in merito alla questione della divulgazione dei documenti controversi.

101. Poiché la presente controversia non è stata risolta nel merito, conformemente all'art. 54 dello statuto CE della Corte la causa dev'essere rinviata al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

## VII — Sulle spese

102. Ai sensi dell'art. 122, primo comma, del regolamento di procedura della Corte, quest'ultima statuisce sulle spese «quando l'impugnazione è respinta, o quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte». Poiché nella specie non si verifica nessuna delle due ipotesi, propongo alla Corte di riservare le spese.

## VIII — Conclusione

103. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

- « 1) annullare la sentenza del Tribunale di primo grado pronunciata il 19 marzo 1998 nella causa G. Van der Wal/Commissione;
- 2) rinviare la causa al Tribunale di primo grado, affinché statuisca nuovamente nel merito;
- 3) riservare le spese ».