SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

22 gennaio 2004 *

Nel procedimento C-353/01 P,

Olli Mattila, rappresentato dal sig. Z. Sundström, asianajaja, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Quinta Sezione) 12 luglio 2001, causa T-204/99, Mattila/Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-2265),

procedimento in cui le altre parti sono:

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dalla sig.ra J. Aussant e dal sig. M. Bauer, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

e

* Lingua processuale: l'inglese.

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

convenuti in primo grado,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai sigg. C. Gulmann, facente funzione di presidente della Sesta Sezione, J.N. Cunha Rodrigues (relatore), J.-P. Puissochet e R. Schintgen, e dalla sig.ra F. Macken, giudici,

avvocato generale: sig. P. Léger
cancelliere: sig. H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 luglio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 14 settembre 2001 il sig. Mattila, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia, ha impugnato la sentenza del Tribunale di primo grado 12 luglio 2001, causa T-204/99, Mattila/Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-2265; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale quest'ultimo giudice ha respinto il suo ricorso diretto, principalmente, all'annullamento delle decisioni della Commissione delle Comunità europee e del Consiglio dell'Unione europea, rispettivamente in data 5 e 12 luglio 1999, con cui è stato negato al ricorrente l'accesso a taluni documenti (in prosieguo: le «decisioni controverse»).

Sfondo normativo

2 Nella sentenza impugnata si afferma:

«1 Il Consiglio e la Commissione hanno approvato, il 6 dicembre 1993, un codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione (GU L 340, pag. 41, in prosieguo: il "codice di condotta"), diretto a fissare i principi che disciplinano l'accesso ai documenti di cui essi dispongono.

2 Il codice di condotta enuncia il seguente principio generale:

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

3 Con il termine "documento" esso intende "ogni scritto, indipendentemente dal suo supporto, contenente dati esistenti, in possesso della Commissione o del Consiglio".

4 Le circostanze che possono essere fatte valere da un'istituzione per giustificare il rigetto di una richiesta di accesso a un documento sono elencate, nel codice di condotta, nei seguenti termini:

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

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

(...).

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

5 Il codice di condotta dispone inoltre quanto segue:

"La Commissione e il Consiglio adotteranno, ciascuno per quanto lo riguarda, le misure necessarie per l'attuazione dei presenti principi anteriormente al 1° gennaio 1994".

6 Per garantire l'attuazione di tale impegno, il Consiglio ha adottato, il 20 dicembre 1993, la decisione 93/731/CE relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio (GU L 340, pag. 43).

7 L'art. 4 della decisione 93/731 ripete le circostanze che il Consiglio può invocare per giustificare il rifiuto opposto alla domanda di accesso a documenti come quelli elencati nel codice di condotta.

8 Per garantire il rispetto di detto obbligo la Commissione, da parte sua, ha adottato la decisione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom, sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58). L'art. 1 di tale decisione adotta ufficialmente il codice di condotta il cui testo è allegato alla decisione stessa».

Fatti all'origine della controversia

3 I fatti all'origine della controversia sono stati riassunti, nella sentenza impugnata, nei seguenti termini:

«9 Tramite il proprio rappresentante legale, in data 8 marzo 1999, il ricorrente si rivolgeva alla direzione generale "Relazioni esterne: Europa e nuovi Stati indipendenti, politica estera e di sicurezza comune, servizio esteri" della Commissione domandando l'accesso ai documenti seguenti:

— "ordine del giorno del comitato misto UE-Russia del 17 febbraio 1997, doc. di seduta n. 32 (gruppo Europa orientale e Asia centrale);

— Russia, preparazione del primo consiglio di cooperazione nell'ambito dell'Accordo di partenariato e cooperazione, 8.12.1997, in data 14.11.1997 [IA.C.2.SG:jhp D(97)];

— primo consiglio di cooperazione UE-Federazione russa (Bruxelles, 27 gennaio 1998), progetto commentato dell'ordine del giorno del 9.1.1998. Documento n. UE-RU 1001/98;

— allegato al verbale della riunione del comitato per la cooperazione UE-Russia, del 7.4.1998. Doc. di seduta n. 23/98 (gruppo Europa orientale e Asia centrale);

— ordine del giorno commentato della riunione del comitato di cooperazione UE-Russia, del 20.4.1998, doc. di seduta n. 35/98 (Gruppo Europa orientale e Asia centrale)".

10 Con lettera dello stesso giorno, pervenuta al Consiglio il 12 marzo 1999, il ricorrente domandava l'accesso ai documenti seguenti:

— "Risultato dei lavori del gruppo Europa orientale e Asia centrale, in data 23 settembre 1997, n. doc. prec. 10188/97 NIS 116, documento recante data 24 settembre 1997 (30.09); 10859/97.

— Nota informativa UE-Stati Uniti: DS 27/98. Tale documento appartiene alla EU III section.

— Primo consiglio di cooperazione UE-Ucraina, Bruxelles, 8-9 giugno 1998: progetto di ordine del giorno commentato UE-Ucraina del 15.5.98. Doc. di seduta 40/98 (gruppo Europa orientale e Asia centrale).

— COREU: COEST/CODIA — Rapporto sulla riunione fra la troika del gruppo Europa orientale e Asia centrale e gli Stati Uniti del 10 febbraio 1998, PESC/SEC/0203/98.

— COREU/COEST Risorse energetiche del mar Caspio: progetto di dichiarazione UE-Stati Uniti dell'11.5.98, PESC/PRES/LON/1239/98.

— COREU: COCEN COEST: Russia-Lettonia: riunione con il sig. Primakov dell'8.5.98, PESC/PRES/LON/1244/98".

11 Poiché i documenti richiesti erano stati elaborati, in parte, nell'ambito di un lavoro comune tra le due istituzioni, il Consiglio e la Commissione avevano avuto contatti informali al fine di coordinare le risposte da fornire alle suddette domande.

12 Con lettera 19 aprile 1999 il Consiglio informava il ricorrente di aver deciso di accordargli l'accesso al documento n. 10859/97, ossia al primo documento menzionato nell'elenco sottoposto dal ricorrente alla sua attenzione. Riguardo agli altri documenti ai quali era stato chiesto l'accesso, il Consiglio respingeva la richiesta del ricorrente spiegando quanto segue: "[O]gnuno di questi documenti concerne negoziati con alcuni paesi terzi. La divulgazione di questi testi potrebbe compromettere la posizione dell'UE nell'ambito di tali negoziati o, eventualmente, qualunque negoziato futuro tra l'UE e i suddetti paesi o altri paesi terzi". Il Consiglio indicava inoltre che i documenti in questione non potevano essere messi a disposizione del ricorrente in forza dell'art. 4, n. 1, della decisione n. 93/731.

13 Con lettera redatta in pari data, la Commissione rifiutava l'accesso ai documenti richiesti dal ricorrente. Al riguardo, essa invocava l'eccezione attinente all'interesse pubblico prevista nel codice di condotta e faceva riferimento alla necessità di tutelare la segretezza delle discussioni tra l'Unione europea e i paesi terzi.

14 Con lettere 30 aprile 1999 il ricorrente, tramite il suo rappresentante, presentava domande confermative alle due istituzioni, ai sensi dell'art. 7, n. 1, della decisione n. 93/731 e dell'art. 2, n. 2, della decisione n. 94/90, al fine di ottenere la comunicazione dei documenti l'accesso ai quali gli era stato negato.

15 Con lettera 5 luglio 1999, inviata al rappresentante del ricorrente, la Commissione opponeva un rifiuto alla domanda confermativa. In proposito,

il segretario generale della Commissione spiegava, in primo luogo, che era impossibile individuare il documento n. 4 (allegato al verbale della riunione del comitato di cooperazione UE-Russia, del 7.4.1998, doc. di seduta n. 23/98, gruppo Europa orientale e Asia centrale), indicando inoltre quanto segue:

"Dopo aver esaminato la Sua richiesta circa gli altri documenti, sono costretto a confermarLe di essere nell'impossibilità di comunicarLe i suddetti documenti, in quanto coperti dall'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico e, in particolare, delle relazioni internazionali. Tale eccezione è espressamente contemplata dal codice di condotta sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione e del Consiglio, adottato dalla Commissione il 4 [l'8] febbraio 1994.

Tutti i documenti richiesti contengono informazioni dettagliate sulla posizione che l'Unione europea intende adottare nelle sue relazioni con la Russia. Di conseguenza, la diffusione dei suddetti documenti potrebbe compromettere la posizione dell'UE nei negoziati in corso e in quelli futuri con tali paesi terzi. Pertanto, questi documenti non possono esserLe comunicati.

Essi sono stati redatti dai servizi della Commissione per i corrispondenti servizi del Consiglio. Dato che quest'ultimo ha negato l'accesso a documenti analoghi per le ragioni esposte poco sopra, la Commissione non può, per lo stesso motivo, consentirLe l'accesso ai suddetti documenti".

16 Il segretariato generale del Consiglio preparava un progetto di risposta che, inizialmente, veniva esaminato dal gruppo "Informazione" del Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) durante la riunione del 23 giugno 1999. Tutte le delegazioni approvavano il progetto di risposta del segretariato generale che negava la divulgazione dei documenti sulla base dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731. Tale progetto di risposta compariva poi "al punto I" dell'ordine del giorno della riunione del 30 giugno 1999 del Coreper II, che riunisce gli ambasciatori rappresentanti permanenti degli Stati membri presso

l'Unione europea, quindi al "punto A" dell'ordine del giorno del Consiglio e veniva da quest'ultimo approvato il 12 luglio 1999. Il segretariato generale del Consiglio notificava la risposta negativa al ricorrente con lettera 14 luglio 1999. Il tenore della lettera è il seguente:

"Il Consiglio ha attentamente esaminato i citati documenti ed è pervenuto alla seguente conclusione:

1. DS 27/98: UE-USA, nota generale relativa all'Ucraina, redatta dai servizi della Commissione europea per l'esame da parte del gruppo di lavoro Europa orientale e Asia centrale. Il documento descrive in modo dettagliato la posizione dell'Unione europea e gli obiettivi prioritari dei negoziati che dovranno essere condotti con gli Stati Uniti nei confronti dell'Ucraina. La divulgazione di tale strategia potrebbe compromettere gli interessi dell'Unione europea nell'ambito dei suddetti negoziati e di altri negoziati analoghi con paesi terzi.

Inoltre, la diffusione dei documenti e di considerazioni come quelli contenuti nel documento potrebbero ripercuotersi negativamente sulle relazioni tra l'Unione europea e l'Ucraina.

Per questi motivi, in accordo con la Commissione europea, il Consiglio ha deciso, ai sensi dell'art. 4, n. 1, della decisione [93/731] (relazioni internazionali), di non poter concedere l'accesso a tali documenti.

2. DS 40/98: progetto di agenda commentato per il primo consiglio di cooperazione Unione europea-Ucraina (8/9 giugno 1998), presentato al gruppo di lavoro Europa occidentale e Asia centrale dai servizi della Commissione europea.

Il documento contiene commenti dettagliati, anche sulle posizioni e sugli obiettivi dell'Unione europea, relativi a tutti i punti all'ordine del giorno. La diffusione di tali commenti potrebbe compromettere la posizione dell'Unione europea nelle prossime riunioni del consiglio di cooperazione e le sue relazioni con l'Ucraina in generale.

Di conseguenza, il Consiglio ha deciso, in accordo con la Commissione europea, di non poter concedere l'accesso a tali documenti, ai sensi dell'art. 4, n. 1, della decisione [93/731] (relazioni internazionali).

3. COREU PESC/SEC/0203/98: relazione riservata della riunione della troika Europa orientale-Gruppo di lavoro Asia centrale e Stati Uniti (Washington, 10 febbraio 1998).

Il documento contiene commenti dettagliati espressi dalla delegazione statunitense nel corso della riunione della troika, svoltasi in un contesto di riservatezza. Esso contiene inoltre valutazioni espresse dall'Unione europea e dagli Stati Uniti in merito alle situazioni e alle politiche dei paesi terzi, la cui diffusione potrebbe compromettere la posizione dell'Unione europea nell'ambito dei negoziati con i suddetti paesi.

Di conseguenza, il Consiglio ha deciso di non poter concedere l'accesso al documento, ai sensi dell'art. 4, n. 1, della decisione [93/731] (relazioni internazionali).

4. COREU/PESC/PRES/1239/98: COEST Risorse energetiche del mar Caspio: progetto di dichiarazione UE-US. Il documento riservato è stato elaborato per preparare la posizione negoziale dell'Unione europea con gli Stati Uniti riguardo alle risorse energetiche del mar Caspio. La diffusione delle informazioni contenute in tale documento potrebbe essere pregiudizievole per gli interessi dell'Unione europea in questi negoziati tuttora in corso, nonché in altri negoziati analoghi che verranno condotti in futuro.

Di conseguenza, il Consiglio ha deciso di non poter concedere l'accesso al documento, ai sensi dell'art. 4, n. 1, della decisione [93/731] (relazioni internazionali).

5. COREU/PESC/PRES/LON/1244/98: COEST Russia-Lettonia: incontro con il sig. Primakov (8 maggio 1998). Il documento è relativo a commenti espressi dal sig. Primakov nell'ambito riservato degli incontri bilaterali tra i ministri degli Affari esteri.

Il documento riguarda inoltre valutazioni espresse dall'Unione europea e dalla Russia in merito alla situazione e alle politiche di paesi terzi, nonché sui negoziati in corso con i paesi terzi in questione. La diffusione di tali valutazioni potrebbe compromettere le relazioni dell'Unione europea e della Russia, nonché le loro posizioni negoziali, con i suddetti paesi.

Per tale motivo il Consiglio ha deciso di non poter concedere l'accesso al documento, ai sensi dell'art. 4, n. 1, della decisione [93/731] (relazioni internazionali)"».

Sentenza impugnata

4 Il 23 settembre 1999 il sig. Mattila ha proposto un ricorso dinanzi al Tribunale diretto, in via principale, all'annullamento delle decisioni controverse.

5 Con la sentenza impugnata il Tribunale ha dichiarato, da una parte, manifestamente irricevibili i motivi sesto, settimo e ottavo, relativi, rispettivamente, ad una violazione del «principio della valutazione indipendente», ad uno sviamento di potere e all'inosservanza del dovere di cooperazione e, d'altra parte, ha respinto in quanto infondati gli altri cinque motivi fatti valere dal sig. Mattila e basati, rispettivamente, su un manifesto errore di valutazione commesso nell'interpretare l'eccezione relativa alla protezione delle relazioni internazionali e su una violazione del principio di proporzionalità in quanto non è stato considerato né accordato un accesso parziale ai documenti in questione (motivi primo e secondo), su una violazione del principio secondo il quale la richiesta di accesso dev'essere esaminata con riguardo a ciascun documento, nonché su una violazione dell'obbligo di motivazione (motivi terzo e quarto), e su una violazione dell'interesse particolare del ricorrente ad ottenere l'accesso ai documenti (quinto motivo). Il Tribunale ha altresì respinto una richiesta di produzione di documenti presentata dal sig. Mattila.

6 A fronte del secondo motivo il Tribunale ha in particolare dichiarato:

«68 Dalla citata sentenza Hautala/Consiglio deriva che il principio di proporzionalità permette al Consiglio e alla Commissione, nei casi particolari in cui

il volume del documento o quello dei brani da censurare comportassero per essi un onere amministrativo sproporzionato, di ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico alle parti frammentarie e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe (punto 86). Il Consiglio e la Commissione potrebbero quindi, in questi casi particolari, salvaguardare l'interesse di una buona amministrazione.

69 Parimenti, se il Consiglio e la Commissione sono tenuti, conformemente alla sentenza Hautala/Consiglio, a valutare la convenienza di accordare l'accesso ai dati che non rientrano nelle eccezioni, occorre tener conto del fatto che, in forza del principio di buona amministrazione, l'esigenza di concedere un accesso almeno parziale non deve tradursi in un compito amministrativo inopportuno riguardo all'interesse del richiedente ad ottenere i dati stessi. Sotto questo profilo si deve ritenere che il Consiglio e la Commissione hanno comunque il diritto di non concedere un accesso parziale qualora l'esame dei documenti in questione mostri che l'accesso parziale sarebbe del tutto privo di senso in quanto le parti dei documenti che verrebbero divulgate non sarebbero di alcuna utilità per chi richiede l'accesso.

70 Il Consiglio e la Commissione hanno affermato, nell'ambito del presente giudizio, che un accesso parziale non era possibile nella fattispecie, in quanto le parti dei documenti alle quali si poteva concedere l'accesso contenevano così poche informazioni che non sarebbero state di alcuna utilità per il ricorrente. In udienza il Consiglio ha dichiarato che in generale non è facile scomporre i documenti in questione e che essi non contengono parti che si possano agevolmente separare dal resto.

71 Le istituzioni convenute non negano, quindi, di non aver considerato la possibilità di concedere un accesso parziale ai documenti di cui trattasi. Tuttavia, tenuto conto delle spiegazioni da esse fornite nonché della natura dei documenti controversi, è possibile ritenere che una tale considerazione non avrebbe comunque portato alla concessione di un accesso parziale. Il fatto che le istituzioni convenute non abbiano preso in esame la possibilità di

accordare un accesso parziale non ha quindi avuto, nelle circostanze del caso di specie, alcuna influenza sull'esito dell'esame delle due istituzioni (v., in tal senso, sentenze del Tribunale 5 giugno 1996, causa T-75/95, Günzler Aluminium/Commissione, Racc. pag. II-497, punto 55, e 27 febbraio 1997, causa T-106/95, FFSA e a./Commissione, Racc. pag. II-229, punto 199).

72 Al riguardo occorre in primo luogo sottolineare, come già osservato in precedenza, che i documenti controversi sono stati elaborati in un contesto negoziale e contengono informazioni sulla posizione dell'Unione europea nell'ambito dei suoi rapporti con la Russia e l'Ucraina, nonché sui negoziati futuri con gli Stati Uniti riguardo all'Ucraina. Il carattere sensibile di questi documenti è del resto confermato dal fatto che, come affermato dal ricorrente in udienza, la Suprema Corte finlandese lo aveva condannato per aver comunicato allo Stato russo documenti di contenuto praticamente identico a quello dei documenti l'accesso ai quali gli è stato negato dalle istituzioni convenute.

73 In secondo luogo, nulla contraddice l'affermazione del Consiglio secondo la quale i documenti non sono facilmente scomponibili e non contengono parti che si possano agevolmente separare. Al riguardo, va precisato che il ricorrente non è legittimato a dedurre che il documento COREU PESC/PRES/1239/98 contiene, in particolare, il progetto di dichiarazione pubblica UE-Stati Uniti il quale, proprio a causa della sua natura pubblica, avrebbe dovuto essere divulgato. Il fatto che detto documento contenga dati oggetto di una dichiarazione pubblica non comporta che il Consiglio fosse tenuto a diffondere il progetto di dichiarazione il quale aveva, per definizione, carattere semplicemente preparatorio ed era quindi destinato ad un uso interno. Come sottolineato dal Consiglio in udienza, esistono in generale delle differenze tra il progetto di una dichiarazione e il testo definitivo che mettono in evidenza divergenze di opinioni, coperte da riservatezza. Inoltre, l'informazione dei cittadini è garantita sufficientemente dalla possibilità di accedere alla versione definitiva della dichiarazione.

74 Da quanto precede deriva che non si può ritenere che le istituzioni convenute abbiano violato il principio di proporzionalità a causa della mancata concessione di un accesso parziale ai documenti controversi».

Ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado

7 Il sig. Mattila osserva che, nel proprio ricorso contro la sentenza del Tribunale, egli riprende tutti i motivi sollevati dinanzi a tale giudice e che egli aveva domandato a quest'ultimo di voler:

— annullare le decisioni del Consiglio e della Commissione controverse nel presente ricorso;

— invitare il Consiglio e la Commissione a riconsiderare la propria posizione e a concedergli l'accesso ai documenti richiesti, come elencati nelle sue lettere di richiesta;

— accordargli l'accesso, almeno parziale, ai documenti previa soppressione dei brani considerati idonei a compromettere le relazioni internazionali della Comunità europea;

— condannare congiuntamente il Consiglio e la Commissione alle spese.

8 Il Consiglio conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso in esame in quanto irricevibile nella parte in cui si chiede alla Corte di invitare il Consiglio e la Commissione a riconsiderare la loro posizione e ad accordare al ricorrente l'accesso ai documenti elencati nelle sue lettere di richiesta di accesso e di accordargli l'accesso, almeno parziale, a tali documenti previa soppressione o previo adeguamento dei brani di cui possa legittimamente ritenersi che siano idonei a compromettere le relazioni internazionali della Comunità europea;

— respingere il resto del ricorso in quanto infondato;

— condannare il ricorrente alle spese.

9 La Commissione chiede che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso in esame irricevibile in toto, e

— condannare il ricorrente alle spese del presente procedimento,

o, in via subordinata,

— dichiarare il ricorso in esame irricevibile in parte nei limiti in cui la Corte è stata invitata a emettere ingiunzioni nei confronti delle istituzioni e a riesaminare la sentenza del Tribunale per quanto riguarda la ricevibilità dei motivi relativi alla violazione dell'obbligo di valutazione indipendente, allo sviamento di potere e alla violazione dell'obbligo di cooperazione;

— per il resto, respingere il ricorso e

— condannare il ricorrente alle spese del presente procedimento.

Sulla ricevibilità del ricorso contro la sentenza del Tribunale

Argomenti delle parti

10 Il Consiglio sostiene che il ricorso contro la sentenza del Tribunale è manifestamente irricevibile in quanto il sig. Mattila chiede alla Corte di invitare il Consiglio e la Commissione ad accordare l'accesso, almeno parziale, ai documenti controversi (punti 2 e 3 delle conclusioni del ricorrente nel ricorso in esame). Né il Tribunale né la Corte potrebbero, nell'ambito di un sindacato di legittimità, rivolgere ingiunzioni alle istituzioni o sostituirsi a queste ultime, e ciò anche nell'ambito dell'accesso ai documenti.

11 Il Consiglio aggiunge che esso lascia alla Corte il compito di valutare se, per il resto, il ricorso in esame soddisfi i requisiti posti dalla giurisprudenza, secondo la quale un'impugnazione non può essere volta ad un semplice riesame della domanda proposta dinanzi al Tribunale. Infatti, il sig. Mattila si limiterebbe, in

sostanza, a reiterare gli argomenti sollevati dinanzi al Tribunale e che sarebbero stati trattati nella sentenza impugnata. Il solo argomento nuovo di diritto che esso farebbe valere, basandosi sulle conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa che ha dato luogo alla sentenza 6 dicembre 2001, causa C-353/99 P, Consiglio/Hautala (Racc. pag. I-9565), riguarderebbe la questione dell'accesso parziale ai documenti.

12 La Commissione considera che il ricorso in esame è manifestamente irricevibile. In violazione dei requisiti posti dalla giurisprudenza, tale ricorso ribadirebbe sostanzialmente gli argomenti già sottoposti al Tribunale, ed esaminati da quest'ultimo, e costituirebbe quindi sostanzialmente una domanda di riesame del ricorso iniziale. Contrariamente a quanto sostiene il sig. Mattila, la questione della proporzionalità e dell'accesso parziale sarebbe stata pienamente discussa dalle parti ed esaminata dal Tribunale sulla base della motivazione della sentenza di tale giudice 19 luglio 1999, causa T-14/98, Hautala/Consiglio (Racc. pag. II-2489), che è stata nel frattempo confermata dalla Corte nella citata sentenza Consiglio/Hautala.

13 In subordine, la Commissione fa valere, così come il Consiglio, che il secondo e il terzo capo della domanda sono manifestamente irricevibili.

Giudizio della Corte

14 Per quanto riguarda la censura relativa all'irricevibilità parziale delle conclusioni, risulta dal punto 7 della presente sentenza che, con il suo ricorso, il sig. Mattila chiede alla Corte, in primo luogo, di annullare le decisioni controverse, in secondo luogo, di invitare il Consiglio e la Commissione a riconsiderare la loro posizione e ad accordare l'accesso ai documenti richiesti, come elencati nelle sue lettere dell'8 marzo 1999, in terzo luogo, di accordargli l'accesso, almeno

parziale, ai documenti previa soppressione dei brani che siano considerati idonei a pregiudicare le relazioni internazionali della Comunità europea e, in quarto luogo, di condannare congiuntamente il Consiglio e la Commissione alle spese.

15 Come il Tribunale ha affermato al punto 26 della sentenza impugnata, nell'ambito del sindacato di legittimità basato sull'art. 230 CE, il giudice comunitario non è competente a pronunciare ingiunzioni (v., a proposito di un ricorso, in particolare sentenza 8 luglio 1999, causa C-5/93 P, DSM/Commissione, Racc. pag. I-4695, punto 36).

16 Di conseguenza, il ricorso contro la sentenza del Tribunale è irricevibile nella parte in cui è diretto, con il suo secondo e il suo terzo capo della domanda, a che la Corte inviti il Consiglio e la Commissione a riconsiderare la loro posizione e ad accordare l'accesso ai documenti di cui trattasi al ricorrente nel ricorso in esame o ad accordargli l'accesso, almeno parziale, ai detti documenti previa soppressione dei brani considerati idonei a compromettere le relazioni internazionali della Comunità europea.

17 Per quanto riguarda la censura relativa all'irricevibilità dei vari motivi del ricorso contro la sentenza del Tribunale, essa sarà trattata al momento della valutazione di ciascuno di tali motivi, che sono fondati, in primo luogo, su un errore manifesto di valutazione nell'interpretazione dell'eccezione relativa alla protezione delle relazioni internazionali, in secondo luogo, su una violazione del principio di proporzionalità nei limiti in cui l'accesso parziale ai documenti di cui trattasi non è stato accordato né addirittura preso in considerazione, in terzo luogo, su una violazione del principio secondo il quale le domande di accesso devono essere esaminate separatamente per ciascun documento, in quarto luogo, sull'inosservanza dell'obbligo di motivazione, in quanto il Tribunale ha dichiarato che le parti convenute avevano fornito motivi sufficienti, benché succinti, per respingere la domanda di accesso, in quinto luogo, su una violazione del principio di obiettività e del principio di uguaglianza in occasione della valutazione dell'interesse dei richiedenti ad accedere ai documenti, in sesto luogo, su una violazione dell'obbligo di riesame indipendente, in settimo luogo, su uno sviamento di potere e, in ottavo luogo, sulla violazione del dovere di cooperazione.

Sul secondo motivo, relativo ad una violazione del principio di proporzionalità, in quanto l'accesso parziale ai documenti controversi non è stato accordato e neppure preso in considerazione

Argomenti delle parti

18 Con il secondo motivo, che occorre esaminare per primo, il sig. Mattila contesta sostanzialmente al Tribunale il fatto di aver operato un'errata applicazione delle decisioni 93/731 e 94/90.

19 In base alla prima parte di tale motivo, il sig. Mattila rileva che, come risulta dal punto 71 della sentenza impugnata, né il Consiglio né la Commissione hanno considerato la possibilità di accordargli un accesso parziale ai documenti controversi. Il Tribunale avrebbe a torto rifiutato di annullare le decisioni controverse per questa ragione basandosi, allo stesso punto della sentenza impugnata, sulla considerazione che, tenuto conto delle spiegazioni fornite dalle dette istituzioni nel corso del procedimento e alla luce della natura dei documenti controversi, anche se queste ultime avessero proceduto ad un siffatto esame, esse non avrebbero potuto accordare un accesso parziale.

20 In base alla seconda parte di tale motivo, il sig. Mattila asserisce che spetta al richiedente decidere se le informazioni contenute in un documento a cui viene richiesto l'accesso presentano, per esso, un interesse e non al Tribunale decidere al riguardo sulla sola base delle affermazioni dell'istituzione che detiene il detto documento. Il Tribunale avrebbe pertanto ammesso a torto che il rifiuto di accordare un accesso parziale possa fondarsi, in particolare, sulla circostanza che le parti dei documenti interessati contengono informazioni così scarse che esse non avrebbero presentato alcuna utilità per il ricorrente (punti 69-71 della sentenza impugnata).

21 Il Consiglio osserva che le conclusioni dell'avvocato generale Léger nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Consiglio/Hautala non sarebbero direttamente trasponibili alla presente causa, in quanto esse riguarderebbero la questione generale dell'accesso parziale, mentre, nella fattispecie, il Tribunale avrebbe affrontato unicamente la questione se il fatto che le istituzioni interessate non abbiano preso in considerazione tale possibilità di accesso parziale abbia avuto influenza sulla decisione di diniego di accesso totale. Ora, alla luce delle informazioni relative al contenuto dei documenti controversi che possedeva il Tribunale, nulla giustificava una censura di quest'ultimo su tale punto. Il Consiglio ricorda, in questo contesto, che il Tribunale non è stato in grado di ordinare la produzione dei documenti controversi e ha dovuto ricorrere alla descrizione della struttura e del contenuto dei documenti fornita dalle parti, in quanto la modifica apportata all'art. 67 del regolamento di procedura del Tribunale (GU L 322 del 19 dicembre 2000, pag. 4), relativa a tale questione, è entrata in vigore solo il 1° febbraio 2001, mentre l'udienza dinanzi al Tribunale si era tenuta il 21 novembre 2000.

22 La sentenza impugnata non rimetterebbe in discussione la citata sentenza Consiglio/Hautala, secondo la quale il Consiglio è tenuto a prendere in considerazione l'accesso parziale. Conformemente alla giurisprudenza, essa si sarebbe limitata ad esaminare se l'errore di diritto in essa rilevato abbia avuto un'influenza sul risultato dell'esame effettuato dall'istituzione interessata. Il Tribunale avrebbe così giustamente concluso che ciò non era avvenuto e che la decisione impugnata doveva di conseguenza essere mantenuta in essere.

23 Il Consiglio rileva inoltre che, se, in maniera generale, spetta al richiedente valutare se i brani comunicati gli siano utili, possono esistere elementi obiettivi alla luce dei quali la comunicazione parziale di un documento non potrebbe palesemente fornire al richiedente informazioni ulteriori rispetto a quelle già da lui possedute. Ciò avverrebbe nel caso di specie e il sig. Mattila l'avrebbe del resto ammesso in una certa misura. Sarebbe assurdo e addirittura contrario ai principi di buona amministrazione e di proporzionalità divulgare versioni rimaneggiate dei documenti, che consisterebbero quasi esclusivamente in pagine bianche.

24 Secondo la Commissione, il Tribunale ha manifestamente esaminato e applicato il principio di proporzionalità nelle circostanze particolari del caso di specie. Il Tribunale avrebbe espressamente accettato l'argomento del sig. Mattila secondo il quale le istituzioni avrebbero dovuto esaminare l'opportunità di accordargli almeno l'accesso parziale ai documenti controversi (punto 66 della sentenza impugnata). Il Tribunale avrebbe respinto l'argomento del Consiglio secondo cui la citata sentenza Hautala/Consiglio non doveva essere presa in considerazione e avrebbe confermato e applicato l'analisi fatta in tale sentenza in merito sia al principio di proporzionalità sia alla preservazione degli interessi di una buona amministrazione.

Giudizio della Corte

— Sulla ricevibilità del secondo motivo

25 Occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, dagli artt. 225 CE, 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia e 112, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte emerge che il ricorso avverso una sentenza del Tribunale deve 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 (v., in particolare, sentenza 6 marzo 2003, causa C-41/00 P, Interporc/Commissione, Racc. pag. I-2125, punto 15).

26 Non risponde ai requisiti di motivazione stabiliti da queste disposizioni un ricorso che si limiti a ripetere o a riprodurre pedissequamente i motivi e gli argomenti già presentati dinanzi al Tribunale, ivi compresi gli argomenti di fatto da questo espressamente disattesi (v., in particolare, cit. sentenza Interporc/Commissione, punto 16).

27 Tuttavia, ove un ricorrente contesti l'interpretazione o l'applicazione del diritto comunitario effettuata dal Tribunale, i punti di diritto esaminati in primo grado possono essere di nuovo discussi nel corso di un'impugnazione. Infatti, se un ricorrente non potesse basare così l'impugnazione su motivi e argomenti già utilizzati dinanzi al Tribunale, il procedimento d'impugnazione sarebbe privato di una parte di significato (v., in particolare, cit. sentenza Interporc/Commissione, punto 17).

28 Come risulta dai punti 18-20 della presente sentenza, il secondo motivo risponde agli obblighi di motivazione in precedenza descritti.

— Sul merito del secondo motivo

29 Per quanto riguarda la prima parte del secondo motivo, occorre rilevare che il Tribunale, al punto 71 della sentenza impugnata, ha affermato che il Consiglio e la Commissione non hanno preso in considerazione la possibilità di accordare un accesso parziale ai documenti controversi.

30 Ora, risulta dalla giurisprudenza della Corte che tali istituzioni sono tenute, rispettivamente in forza delle decisioni 93/731 e 94/90 e conformemente al principio di proporzionalità, ad esaminare l'opportunità di accordare un accesso parziale ai dati non interessati dalle eccezioni e che, in mancanza, una decisione di diniego di accesso ad un documento dev'essere annullata in quanto viziata da errore di diritto (a proposito della decisione 93/731, v. cit. sentenza Consiglio/ Hautala, punti 21-31).

31 A torto il Tribunale ha concluso, al punto 71 della sentenza impugnata, che un tale errore di diritto non comporta l'annullamento delle decisioni controverse per il motivo che, alla luce delle spiegazioni fornite dal Consiglio e dalla Commissione nel corso del procedimento contenzioso dinanzi al Tribunale e della natura dei documenti controversi, tale errore non ha avuto alcuna influenza sull'esito dell'esame di tali istituzioni.

32 Come l'avvocato generale ha spiegato ai paragrafi 59 e 62 delle sue conclusioni, permettere al Consiglio e alla Commissione di comunicare all'interessato i motivi del diniego di accordare l'accesso parziale a un documento per la prima volta dinanzi al giudice comunitario priverebbe di effetto utile le garanzie procedurali espressamente previste dalle decisioni 93/731 e 94/90 e pregiudicherebbe gravemente i diritti dell'interessato che impongono che, salvo casi eccezionali, ogni decisione recante pregiudizio debba essere motivata al fine di fornire all'interessato indicazioni sufficienti per stabilire se la decisione sia fondata o sia inficiata da un vizio che permetta di contestarne la legittimità (v., in particolare, sentenza 26 novembre 1981, causa 195/80, Michel/Parlamento, Racc. pag. 2861, punto 22).

33 Per questo solo motivo il sig. Mattila può legittimamente sostenere che la sentenza impugnata è viziata da errore di diritto.

34 Di conseguenza la sentenza impugnata dev'essere annullata in quanto ha respinto le conclusioni del sig. Mattila dirette all'annullamento delle decisioni controverse, senza che sia necessario esaminare la seconda parte del secondo motivo nonché gli altri motivi fatti valere dal sig. Mattila a sostegno del proprio ricorso contro la sentenza del Tribunale.

— Sulle conseguenze dell'annullamento della sentenza impugnata

35 Ai sensi dell'art. 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia, quando l'impugnazione è accolta la Corte annulla la decisione del Tribunale. In tal caso, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

36 Nella fattispecie, poiché lo stato degli atti lo consente, la Corte deve decidere definitivamente la controversia.

37 Come risulta dai punti 30-32 della presente sentenza, le decisioni controverse sono viziate da errore di diritto in quanto sono state adottate senza che né il Consiglio né la Commissione avessero preso in considerazione la possibilità di un accesso parziale ai documenti considerati.

38 Di conseguenza, occorre annullare le decisioni della Commissione e del Consiglio, rispettivamente in data 5 e 12 luglio 1999, con cui è stato negato al ricorrente l'accesso a taluni documenti.

Sulle spese

39 Ai sensi dell'art. 122, primo comma, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla

Corte, quest'ultima statuisce sulle spese. A termini dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, che si applica al procedimento di impugnazione ai sensi dell'art. 118, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Consiglio e la Commissione sono rimasti soccombenti, essi devono essere condannati alle spese, conformemente alle conclusioni in tal senso del ricorrente.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 12 luglio 2001, causa T-204/99, Mattila/Consiglio e Commissione, è annullata in quanto ha respinto le conclusioni del sig. Mattila dirette all'annullamento delle decisioni della Commissione delle Comunità europee e del Consiglio dell'Unione europea, rispettivamente in data 5 e 12 luglio 1999, con cui è stato negato al ricorrente l'accesso a taluni documenti.**

2) **Le dette decisioni sono annullate.**

3) **Per il resto, il ricorso è respinto.**

4) **Il Consiglio e la Commissione sono condannati alle spese dei due gradi di giudizio.**

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 gennaio 2004.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass V. Skouris