CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
L.A. GEELHOED
presentate il 22 giugno 2006 [1]

I — Introduzione

1. Con la sentenza pronunciata il 26 aprile 2005 nelle cause riunite T-110/03, T-150/03 e T-405/03, José Maria Sison/ Consiglio [2], il Tribunale di primo grado (in prosieguo: il «Tribunale»)ha respinto la domanda d'annullamento proposta dal ricorrente contro tre decisioni con cui il Consiglio gli ha negato la consultazione di documenti, che costituiscono la base della sua decisione di includerlo nell'elenco delle persone soggette a misure restrittive specifiche destinate a combattere il terrorismo, ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 [3]. Con il presente ricorso si chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale.

2. Parallelamente a tale azione, il ricorrente ha avviato un procedimento in forza dell'art. 230 CE per ottenere l'annullamento parziale della decisione del Consiglio 2002/974, che ha mantenuto il suo nome nell'elenco delle persone il cui patrimonio dev'essere congelato ai sensi del regolamento n. 2580/2001. In tale procedimento, il ricorrente chiede altresì che sia dichiarata l'invalidità del regolamento n. 2580/2001 ai sensi dell'art. 241 CE e il risarcimento dei danni ai sensi degli artt. 235 CE e 288 CE. Tale procedimento è stato iscritto a ruolo con il numero T-47/03 ed è attualmente pendente dinanzi al Tribunale [4].

II — Disposizioni pertinenti

3. L'art. 2, nn. 1 e 3-6, del regolamento (CE) n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione [5] descri-

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Racc. pag. II-1429.

3 — Regolamento del Consiglio 27 dicembre 2001, n. 2580, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo (GU 2002, L 344, pag. 70).

4 — GU 2003, C 101, pag. 41.

5 — Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001 (GU L 145, pag. 43).

vono nei termini seguenti l'ambito di applicazione *ratione personae* e *ratione materiae* del regolamento:

«1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento.

(...)

3. Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea.

4. Fatti salvi gli articoli 4 e 9, i documenti sono resi accessibili al pubblico su domanda scritta ovvero direttamente, sotto forma elettronica o attraverso un registro. In particolare, i documenti formati o ricevuti nel corso di una procedura legislativa sono resi direttamente accessibili ai sensi dell'articolo 12.

5. I documenti sensibili quali definiti all'articolo 9, paragrafo 1, sono soggetti ad un trattamento speciale ai sensi di tale articolo.

6. Il presente regolamento non pregiudica i diritti di accesso del pubblico a documenti in possesso delle istituzioni che possono derivare da strumenti di diritto internazionale o da atti delle istituzioni volti a dar loro esecuzione».

4. Deroghe al diritto di consultare documenti in possesso delle istituzioni comunitarie sono enunciate all'art. 4 del regolamento n. 1049/2001. Sono pertinenti alla presente causa i seguenti numeri della detta disposizione:

«1. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

a) l'interesse pubblico, in ordine:

— alla sicurezza pubblica,

— (...)

— alle relazioni internazionali,

(...)

stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemete il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

2. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

— gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale,

— le procedure giurisdizionali e la consulenza legale,

— gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile,

a meno che vi sia un interesse publlico prevalente alla divulgazione.

3. L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relata ad una questione su cui la

L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

(...)

5. Uno Stato membro può chiedere all'istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo.

6. Se solo alcune parti del documento richiesto sono interessate da una delle eccezioni, le parti restanti del documento sono divulgate.

(...)»

5. L'art. 9 del regolamento n. 1049/2001 contiene le seguenti disposizioni relative al trattamento di documenti sensibili (in prosieguo, anche: «di particolare delicatezza»):

«1. Per documenti sensibili si intendono quei documenti provenienti dalle istituzioni o dalle agenzie da loro istituite, da Stati membri, paesi terzi o organismi internazionali, classificati come "CONFIDENTIEL" in virtù delle disposizioni dell'istituzione interessata che proteggono interessi essenziali dell'Unione europea o di uno o più Stati membri nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), e in particolare, negli ambiti della sicurezza pubblica, della difesa e delle questioni militari.

(...)

3. I documenti sensibili sono iscritti nel registro o divulgati solo con il consenso dell'originatore.

4. L'eventuale decisione, da parte di un'istituzione, di rifiutare l'accesso a un documento sensibile è motivata in modo tale da non pregiudicare gli interessi tutelati all'articolo 4.

(...)»

III — Fatti

6. I fatti del presente procedimento sono stati descritti come segue dal Tribunale ai punti 2-7 della sentenza impugnata:

«2. Il 28 ottobre 2002, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la decisione 2002/848/CE, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, e che abroga la decisione 2002/460/CE (GU L 295, pag. 12). Questa decisione ha inserito il ricorrente nell'elenco delle persone assoggettate al congelamento dei capitali e di attività finanziarie istituito mediante detto regolamento (in prosieguo: l'"elenco controverso"). Quest'elenco è stato aggiornato, in particolare, mediante le decisioni del Consiglio 12 dicembre 2002, 2002/974/CE (GU L 337, pag. 85), e 27 giugno 2003, 2003/480/CE (GU L 160, pag. 81), che hanno abrogato le precedenti decisioni e che contengono un nuovo elenco. Il nome del ricorrente è stato mantenuto ogni volta nel detto elenco.

3. Conformemente al regolamento n. 1049/2001, il ricorrente ha chiesto, con lettera di conferma datata 11 dicembre 2002, di poter consultare i documenti che hanno indotto il Consiglio ad adottare la decisione 2002/848, nonché la comunicazione del nome degli Stati che hanno fornito taluni documenti a tal riguardo. Con lettera di conferma del 3 febbraio 2003, il ricorrente ha chiesto di poter consultare tutti i nuovi docu-

menti che hanno indotto il Consiglio ad adottare la decisione 2002/974, che ha mantenuto il suo nome nell'elenco controverso, e la comunicazione del nome degli Stati che hanno fornito taluni documenti a tal riguardo. Con lettera di conferma datata 5 settembre 2003, il ricorrente ha chiesto specificamente di poter consultare il resoconto del Comitato dei rappresentanti permanenti (in prosieguo: il "Coreper") n. 11 311/03 EXT 1 CRS/CRP, concernente la decisione 2003/480, nonché tutti i documenti sottoposti al Consiglio prima dell'adozione della decisione 2003/480, che giustificano il suo inserimento e il suo mantenimento nell'elenco controverso.

4. Il Consiglio ha opposto un diniego di consultazione, anche solo parziale, nei confronti di ciascuna di tali istanze, con decisioni di conferma, rispettivamente, 21 gennaio, 27 febbraio e 2 ottobre 2003 (in prosieguo, rispettivamente: la "prima decisione di diniego", la "seconda decisione di diniego" e la "terza decisione di diniego").

5. Per quanto riguarda la prima e la seconda decisione di diniego, il Consiglio ha rilevato che le informazioni che hanno condotto all'adozione delle decisioni contenenti l'elenco controverso erano reperibili, rispettivamente, nei resoconti sommari del Coreper 23 ottobre 2002 (13 441/02 EXT 1 CRS/CRP 43) e 4 dicembre 2002 (15 191/02 EXT 1 CRS/CRP 51), classificati come "RISERVATO UE".

6. Il Consiglio ha negato la consultazione di questi resoconti facendo richiamo all'art. 4, n. 1, lett. a), primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Esso ha dichiarato, da un lato, che "la divulgazione di [questi resoconti] nonché delle informazioni in possesso delle autorità degli Stati membri che lottano contro il terrorismo consentirebbe alle persone, gruppi ed enti oggetto di queste informazioni di nuocere alle iniziative condotte da queste autorità e lederebbe gravemente l'interesse pubblico per quanto riguarda la pubblica sicurezza". Dall'altro, secondo il Consiglio, la "divulgazione delle informazioni di cui trattasi lederebbe anche la tutela dell'interesse pubblico per quanto riguarda le relazioni internazionali, poiché le iniziative condotte nel quadro della lotta al terrorismo coinvolg[evano] anche autorità di Stati terzi". Il Consiglio ha negato la consultazione parziale di queste informazioni in quanto ad esse "integralmente si applicano le citate eccezioni". Il Consiglio ha inoltre negato di comunicare il nome degli Stati che hanno fornito informazioni rilevanti, sottolineando che "[la]/[le] autorità font[e]/[i] delle informazioni in oggetto, consultat[a]/[e] in osservanza dell'art. 9, n. 3, del regolamento n. 1049/2001, si [è]/[sono] oppost[a]/[e] alla divulgazione dell'informazione richiesta".

7. Per quanto concerne la terza decisione di diniego, il Consiglio ha dichiarato anzitutto che la domanda del ricorrente riguardava lo stesso documento la cui

consultazione gli era stata negata con la prima decisione di diniego. Il Consiglio ha confermato la sua prima decisione di diniego ed ha aggiunto che doveva essere parimenti negata la consultazione del resoconto 13 441/02 a motivo dell'eccezione relativa alle procedure giurisdizionali (art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001). Il Consiglio ha poi ammesso di avere indicato per errore come rilevante il resoconto 11 311/03, relativo alla decisione 2003/480. A tal riguardo, esso ha esposto di non aver ricevuto altre informazioni o documenti che giustifichino la revoca della decisione 2002/848 nella parte concernente il ricorrente».

IV — Conclusioni delle parti

7. Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto i ricorsi nella cause T-110/03 e T-150/03. Nella causa T-405/03, esso ha dichiarato il ricorso parzialmente irricevibile e, per il resto, lo ha respinto.

8. Per i motivi di seguito esposti, il ricorrente chiede che la Corte voglia:

— annullare la sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado (Seconda Sezione) il 26 aprile 2005 nelle cause riunite T-110/03, T-150/03 e T-405/03;

— annullare, ai sensi dell'art. 230 CE, i seguenti atti: a) decisione del Consiglio 27 febbraio 2003, 06/c/01/03, adottata dal Consiglio il 27 febbraio 2003, in risposta alla domanda di conferma del sig. Jan Fermon inviata per telefax il 3 febbraio 2002 ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, notificata al difensore del ricorrente il 28 febbraio 2003; b) decisione del Consiglio 21 gennaio 2003, 411c/01/02, adottata dal Consiglio il 21 gennaio 2003, in risposta alla domanda di conferma del sig. Jan Fermon inviata per telefax l'11 dicembre 2002 ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, notificata al difensore del ricorrente il 23 gennaio 2003, e c) decisione del Consiglio 2 ottobre 2003, 36/c/02/03, adottata dal Consiglio il 2 ottobre 2003, in risposta alla domanda di conferma del sig. Jan Fermon (2/03) inviata al Consiglio per telefax il 5 settembre 2003 e registrata presso il Segretariato generale del Consiglio l'8 settembre 2003, ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, per la consultazione di documenti.

— condannare il Consiglio alle spese.

9. Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

— respingere il ricorso, e

— condannare il ricorrente alle spese.

V — Motivi

10. Il ricorrente deduce cinque motivi che possono essere riassunti come segue.

1. Limitando indebitamente la portata del proprio controllo sulla legittimità delle decisioni di diniego del Consiglio, il Tribunale ha violato gli artt. 220 CE, 225 CE e 230 CE, i principi generali del diritto comunitario sanciti dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «CEDU») e i diritti della difesa.

2. L'interpretazione data dal Tribunale alle deroghe al diritto di consultazione (parziale) di documenti, infatti, comporta l'attribuzione di una discrezionalità assoluta al Consiglio e un diniego assoluto del diritto di consultare documenti ed è pertanto in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, UE, 6, n. 1, UE, 255 CE e 4, nn. 1, lett. a), e 6, del regolamento n. 1049/2001, nonché 220 CE, 225 CE e 230 CE.

3. Accogliendo la breve e stereotipata motivazione addotta dal Consiglio relativamente al rifiuto di concedere la consultazione (parziale) dei documenti richiesti, il Tribunale ha violato l'obbligo di motivazione di cui all'art. 253 CE.

4. Limitando la portata del ricorso, il Tribunale ha violato il diritto di consultare documenti garantito dall'art. 255 CE, il principio della presunzione di innocenza garantita dall'art. 6, n. 2, della CEDU e il diritto a un'effettiva tutela giurisdizionale contro le violazioni dei diritti, sancito dall'art. 13 della CEDU.

5. Il Tribunale ha interpretato erroneamente gli artt. 4, n. 5, e 9, n. 3, del regolamento n. 1049/2001, quando ha dichiarato che tali disposizioni si riferiscono solo ai «documenti» e che, di conseguenza, il Consiglio poteva rifiutarsi di rivelare il nome degli Stati membri che li avevano trasmessi se tali Stati vi si erano opposti.

VI — Analisi

A — *Osservazioni preliminari*

11. Preliminarmente, desidero osservare che il ricorso così com'è presentato, nella parte

con cui si chiede alla Corte di annullare le decisioni del Consiglio che negano la consultazione di documenti richiesti, va dichiarato manifestamente irricevibile, in quanto solo la sentenza del Tribunale può essere oggetto di impugnazione [6].

12. D'altro canto, occorre rilevare che, dal momento che la motivazione su cui si fonda il rigetto dei ricorsi nella cause T-150/03 e T-405/03 non è oggetto di contestazione nei motivi dedotti dal ricorrente, si deve ritenere che la presente impugnazione riguardi la sentenza del Tribunale nella causa T-110/03, relativa alla prima decisione di diniego.

B — *Sul primo motivo: violazione degli artt. 220 CE, 225 CE e 230 CE e dei diritti della difesa garantiti dagli artt. 6 e 13 della CEDU*

1) Sentenza del Tribunale

13. Per quanto riguarda la portata del proprio controllo sulla legittimità delle decisioni di diniego del Consiglio fondate sulle eccezioni obbligatorie di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001, il Tribunale ha dichiarato quanto segue:

«46. Per quanto concerne la portata del controllo del Tribunale sulla legittimità di una decisione di diniego, occorre notare che, nelle sentenze Hautala/Consiglio [7] (...) e Kuijer/Consiglio [8] (...), il Tribunale ha riconosciuto al Consiglio un'ampia discrezionalità in relazione a decisioni di diniego che si basino, in parte come nel caso di specie, sulla tutela dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali. Nella sentenza Kuijer/Consiglio (...), una siffatta discrezionalità è stata riconosciuta all'istituzione quando quest'ultima motiva il suo diniego di consultazione facendo richiamo alla tutela dell'interesse pubblico in generale. Di conseguenza, nelle materie riguardanti le eccezioni obbligatorie alla consultazione da parte del pubblico dei documenti di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001, le istituzioni dispongono di un'ampia discrezionalità.

47. Di conseguenza, il controllo esercitato dal Tribunale sulla legittimità delle decisioni delle istituzioni che negano la consultazione di taluni documenti a motivo delle eccezioni relative all'interesse pubblico di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001 deve limitarsi alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e di motivazione, dell'esattezza dei fatti

6 — V., tra l'altro, sentenze 8 luglio 1999, causa C-199/92 P, Hüls/Commissione (Racc. pag. I-4287, punto 92), e 2 ottobre 2003, causa C-198/99 P, Ensidesa/Commissione (Racc. pag. I-11111, punto 32).

7 — Sentenza 19 luglio 1999, causa T-14/98 (Racc. pag. II-2489, punto 71).

8 — Sentenza 7 febbraio 2002, causa T-211/00 (Racc. pag. II-485, punto 53).

materiali, nonché dell'assenza sia di un errore manifesto nella valutazione dei medesimi, sia di uno sviamento di potere (v., per analogia, sentenze Hautala/Consiglio, (...) punti 71 e 72, confermata a seguito di impugnazione, e Kuijer/Consiglio, (...) punto 53)».

2) Ricorrente

14. Secondo il ricorrente, il Tribunale, nei punti sopra citati, ha erroneamente limitato la portata dei propri poteri di controllo sulla legittimità delle decisioni del Consiglio che hanno negato la consultazione dei documenti richiesti, quando ha dichiarato che il Consiglio dispone di un'ampia discrezionalità nell'invocare i motivi di interesse pubblico in forza dell'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001 e ne ha dedotto che la propria funzione è limitata alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e dell'obbligo di motivazione, dell'esattezza dei fatti materiali, nonché dell'assenza sia di un errore manifesto nella valutazione dei medesimi, sia di uno sviamento di potere. Tale interpretazione, che comporterebbe l'attribuzione al Consiglio di una discrezionalità illimitata nell'applicazione dell'eccezione per motivi di pubblico interesse, sarebbe in contrasto con la volontà del legislatore comunitario, che intendeva sottoporre a un controllo giurisdizionale completo la legittimità delle decisioni che negano la consultazione di documenti, al fine di garantire la trasparenza. A tale proposito, il ricorrente si richiama all'art. 67, n. 3, del regolamento di procedura del Tribunale [9], che consente a quest'ultimo di consultare i documenti richiesti.

15. Il ricorrente osserva che il caso in esame va tenuto distinto da quello oggetto della sentenza Hautala [10], cui ha fatto riferimento il Tribunale. Il ricorrente rileva che, a differenza dei documenti in discussione nella causa Hautala, nel suo caso i documenti richiesti rientrano nell'ambito di applicazione del Trattato CE e non in quello del Titolo V del Trattato sull'Unione europea, relativo alla politica estera e di sicurezza comune. Nella causa Hautala, inoltre, il documento in questione era stato prodotto per uso interno, e non per essere pubblicato. Per contro, i documenti che egli chiede di consultare erano stati redatti nel contesto di una procedura legislativa sfociata in una decisione del Consiglio e non contenevano informazioni la cui divulgazione avrebbe potuto causare tensioni con paesi terzi. Infine, il suo caso andrebbe mantenuto distinto dalla causa Hautala in quanto il ricorrente è personalmente interessato ai documenti richiesti. Dichiarando, al punto 52 della sentenza impugnata, che l'interesse particolare fatto valere da un richiedente per poter consultare un documento che lo riguarda personalmente non può essere preso in considerazione nell'applicazione delle eccezioni obbligatorie di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001, il

9 — Il terzo comma di tale disposizione prevede quanto segue: «Quando un documento il cui accesso sia stato negato da un'istituzione comunitaria è stato prodotto dinanzi al Tribunale nell'ambito di un ricorso relativo alla legittimità di tale diniego, il documento in questione non è comunicato alle altre parti».

10 — Citata alla nota 7.

Tribunale avrebbe contraddetto la propria giurisprudenza, secondo cui il Consiglio è tenuto a svolgere un «esame vero e proprio delle circostanze peculiari del caso di specie» [11].

16. Il ricorrente afferma che il Tribunale, limitando la portata del proprio controllo, ha violato i suoi diritti della difesa garantiti dall'art. 6 della CEDU. Egli lamenta inoltre che il Tribunale non abbia risposto ai suoi argomenti fondati sull'art. 6, n. 3, della CEDU, secondo cui ogni persona accusata di un reato ha diritto a essere informata in modo dettagliato della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico. Di conseguenza, il Tribunale gli avrebbe negato un'effettiva tutela giurisdizionale di tali diritti, quale garantita dall'art. 13 della CEDU.

18. Il Tribunale ha correttamente dichiarato che non occorre tenere conto dell'interesse particolare del ricorrente ai documenti in questione. Il diniego del Consiglio era fondato sull'art. art. 4, n. 1, primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, per cui non è necessaria alcuna ponderazione degli interessi. Ove la divulgazione del documento possa nuocere alla tutela del pubblico interesse in ordine alla sicurezza pubblica e/o alle relazioni internazionali, il Consiglio è tenuto a negarne la consultazione senza esaminare se il richiedente possa avere un interesse personale prevalente per il documento. In risposta all'affermazione del ricorrente, secondo cui la decisione di diniego dovrebbe fondarsi su un «esame vero e proprio delle circostanze peculiari del caso di specie», come richiesto dalla sentenza Hautala [12], il Consiglio sostiene che tale esame può riguardare solo circostanze oggettive, quali il contenuto del documento e il rischio di pregiudizio degli interessi da tutelare che la sua divulgazione comporterebbe.

3) Convenuto in primo grado

17. Il Consiglio rileva che le differenze tra la causa Hautala e il caso ora in esame richiamate dal ricorrente sono irrilevanti. Esso afferma che la sentenza impugnata è del tutto coerente con la sentenza del Tribunale nella causa Hautala e che i limiti della portata del sindacato giurisdizionale derivanti da tale sentenza sono applicabili alla presente causa.

19. Il Consiglio respinge l'argomento del ricorrente fondato sull'art. 67, n. 3, del regolamento di procedura del Tribunale. Tale disposizione ha natura meramente procedurale ed è intesa a consentire al Tribunale di esaminare un documento controverso. Essa non ha nulla a che vedere con la portata dei poteri di controllo del Tribunale.

11 — V. sentenza Hautala, punto 67.

12 — V. nota precedente.

4) Analisi

20. La prima questione sollevata dal primo motivo dedotto dal ricorrente riguarda la portata del controllo giurisdizionale delle decisioni che negano l'accesso a documenti in forza delle eccezioni obbligatorie di cui all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1049/2001. Occorre decidere se tale controllo sia soggetto alle limitazioni indicate dal Tribunale nella sentenza Hautala e, sulla scorta di tale pronuncia, la sentenza impugnata dovesse limitarsi alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e di motivazione, dell'esattezza dei fatti materiali e dell'assenza sia di un errore manifesto nella valutazione dei medesimi, sia di uno sviamento di potere; oppure se sarebbe stato anche doveroso verificare, come afferma implicitamente il ricorrente, se il motivo di pubblico interesse fosse stato invocato correttamente, vale a dire se il Consiglio potesse correttamente affermare che gli interessi pubblici coinvolti sarebbero stati lesi qualora fosse stata autorizzata la consultazione dei documenti richiesti.

21. Benché la sentenza del Tribunale nella causa Hautala sia stata impugnata [13], la Corte non si è pronunciata sull'aspetto relativo alla portata del controllo giurisdizionale sul riferimento alle eccezioni obbligatorie, effettuato dal Consiglio al fine di negare la consultazione dei documenti. Ciò può spiegarsi con il fatto che ricorrente era il Consiglio, che ovviamente non aveva interesse a sollevare tale questione, e non il ricorrente in primo grado. Tale questione, pertanto, deve ancora passare al vaglio della Corte.

22. La portata del controllo giurisdizionale delle decisioni, che negano la consultazione di documenti in possesso di un'istituzione dell'Unione europea in forza delle eccezioni di cui all'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, dev'essere stabilita in funzione della natura degli interessi tutelati da tali eccezioni e del sistema istituito dal regolamento nel suo complesso.

23. Dato che quest'ultimo aspetto ha carattere più generale, va esaminato per primo. Il principio fondamentale sancito dal regolamento n. 1049/2001 è che occorre garantire la più ampia consultazione possibile di documenti in possesso delle istituzioni. Tale principio persegue il duplice scopo di creare le condizioni per consentire ai cittadini di esercitare il loro diritto di partecipare alla vita pubblica, da un lato, e di garantire che i cittadini i cui interessi siano stati lesi da decisioni adottate dalle istituzioni possano tutelare i propri interessi, dall'altro [14].

13 — Sentenza 6 dicembre 2001, causa C-353/99 P, Consiglio/Hautala (Racc. pag. I-9565).

14 — V. secondo 'considerando' del regolamento n. 1049/2001: «Questa politica di trasparenza consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico. La politica di trasparenza contribuisce a rafforzare i principi di democrazia e di rispetto dei diritti sanciti dall'articolo 6 del Trattato UE e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

24. Dal momento che il preambolo del regolamento enuncia che lo scopo dell'atto consiste nel «dare la massima attuazione [*possibile*] al diritto di accesso del pubblico ai documenti» [15] e che «[*i*]*n linea di principio*, tutti i documenti delle istituzioni dovrebbero essere accessibili al pubblico» [16], è evidente che non può esistere un diritto assoluto di accesso ai documenti. Il regolamento n. 1049/2001 riconosce vari interessi pubblici e privati che richiedono una tutela particolare e che, pertanto, possono essere invocati dalle istituzioni per negare la consultazione di documenti. Tali interessi sono stati suddivisi all'art. 4 in varie categorie di eccezioni al diritto di consultare i documenti.

25. Le eccezioni di cui all'art. 4, nn. 1, 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001, in quanto tali, sono tutte redatte in termini imperativi: le istituzioni *rifiutano* la consultazione di un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela degli interessi coinvolti. Tuttavia, a differenza delle eccezioni di cui all'art. 4, n. 1, quelle previste all'art. 4, nn. 2 e 3, consentono la divulgazione dei documenti di cui è stata chiesta la consultazione qualora ciò sia giustificato da un interesse pubblico prevalente.

26. Ai fini dell'analisi relativa alla portata del sindacato giurisdizionale, da tale differenza tra le eccezioni previste all'art. 4, n. 1, e quelle di cui all'art. 4, nn. 2 e 3, possono trarsi due conclusioni.

27. In primo luogo, dal tenore letterale delle ultime due disposizioni emerge che esse impongono alle istituzioni, allorché valutano se occorra negare la consultazione di documenti, di soppesare l'interesse particolare da tutelare mediante il diniego di divulgazione (ad esempio, la protezione di interessi commerciali, di procedimenti giudiziari o del processo decisionale delle istituzioni) rispetto all'interesse pubblico generale alla divulgazione del documento di cui trattasi. Tale ponderazione degli interessi non è prevista dall'art. 4, n. 1, del regolamento. Risulta invece che è stata operata dal legislatore e recepita nello stesso regolamento: dato che gli interessi elencati nella suddetta disposizione sono considerati di importanza prevalente, non esiste altro interesse che possa essere ritenuto preponderante. Ciò significa che se è in gioco uno di tali interessi, l'eccezione si applica automaticamente.

28. La seconda conclusione che si può trarre è che, poiché gli interessi tutelati dalle eccezioni di cui all'art. 4, n. 2, del regolamento possono essere superati solo da un interesse pubblico prevalente, l'interesse personale che un richiedente può avere a consultare un documento è irrilevante in tale

15 — Quarto 'considerando' del regolamento n. 1049/2001 (il corsivo è mio) [l'aggettivo in corsivo manca nella versione italiana del regolamento; N.d.T.].

16 — Undicesimo 'considerando' del regolamento n. 1049/2001 (il corsivo è mio).

contesto. Tale conclusione deve necessariamente valere anche nell'ambito dell'art. 4, n. 1, del regolamento, che non prevede una ponderazione degli interessi.

29. Ciò rappresenta un primo indizio nel senso che la portata del controllo giurisdizionale è più limitata nel contesto dell'art. 4, n. 1, di quanto non lo sia in quello dell'art. 4, n. 2, del regolamento.

30. Per quanto riguarda la natura degli interessi tutelati dalle eccezioni previste all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001, in particolare la sicurezza pubblica e le relazioni internazionali, si deve ammettere che si tratta di interessi la cui responsabilità politica incombe principalmente al Consiglio, come emerge anche dagli artt. 11 UE-28 UE. La decisione se autorizzare o meno la consultazione di un documento che presenti un nesso con tali interessi dipende necessariamente da considerazioni di ordine politico, e va adottata in base alle informazioni di cui dispongono esclusivamente le competenti autorità politiche. Dato che l'efficacia della politica in questo settore dipende in molti casi dal rispetto della riservatezza, le istituzioni comunitarie interessate devono disporre di una discrezionalità assoluta per stabilire se uno degli interessi elencati all'art. 4, n. 1, lett. a), potesse essere leso dalla divulgazione di documenti. Se ritiene che consentire la consultazione di un documento pregiudichi gli interessi dell'Unione europea nel settore considerato, l'istituzione è tenuta a negare la consultazione, a prescindere dagli interessi che possa avere il richiedente ad ottenerla.

31. Poiché sostituire la loro valutazione a quella delle istituzioni politiche mediante la propria sentenza travalicherebbe la natura della funzione giurisdizionale dei giudici comunitari, ne consegue che il controllo giurisdizionale delle decisioni di diniego fondate sui motivi elencati all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001, in linea di principio, è limitato. Concludo pertanto che il Tribunale ha correttamente dichiarato che la portata del controllo giurisdizionale delle decisioni di diniego fondate sull'art. 4, n. 1, del regolamento deve limitarsi alla verifica dell'osservanza delle norme di procedura e di motivazione, dell'esattezza dei fatti materiali, nonché dell'assenza sia di un errore manifesto nella valutazione dei medesimi, sia di uno sviamento di potere.

32. Desidero aggiungere che tale limitazione della portata del controllo giurisdizionale non equivale, come sostiene il ricorrente, ad attribuire a un'istituzione una discrezionalità illimitata di invocare l'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento al fine di negare la consultazione di un documento. Se il controllo si incentra sugli aspetti indicati dal Tribunale, e in particolare sulla motivazione addotta per

giustificare il rifiuto, è effettivamente possibile stabilire se il richiamo alle eccezioni obbligatorie da parte dell'istituzione interessata fosse fondato e se detta istituzione potesse legittimamente ritenere che la divulgazione di un documento avrebbe messo a rischio il pubblico interesse.

33. Non condivido la tesi del ricorrente secondo cui il legislatore comunitario intendeva istituire un controllo giurisdizionale completo delle decisioni che negano la consultazione di documenti in forza del regolamento n. 1049/2001, né l'affermazione secondo cui ciò emergerebbe dall'art. 67, n. 3, del regolamento di procedura del Tribunale. Tale disposizione si limita a stabilire che, qualora il documento di cui è stata negata la consultazione venga prodotto dinanzi al Tribunale nell'ambito di un procedimento vertente sulla legittimità di tale diniego, il documento non dev'essere comunicato a terzi. Il fatto che il documento in questione sia stato prodotto dall'istituzione o sia stato chiesto dal Tribunale in forza dell'art. 65 del suo regolamento di procedura non autorizza affatto il Tribunale a sostituire la valutazione del Consiglio con la propria. La disposizione in parola, semmai, consente al Tribunale di verificare se l'istituzione di cui trattasi abbia commesso o meno un errore manifesto nell'invocare le eccezioni di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento.

34. Quanto al fatto che il ricorrente tenti di mantenere distinto il suo caso da quello oggetto della causa Hautala per i motivi indicati al precedente paragrafo 15, è discutibile che tali motivi siano pertinenti o addirittura fondati. In primo luogo, risulta che, sebbene la decisione di diniego si fondasse su documenti che costituivano la base di una decisione adottata in forza del Trattato CE, che va tenuto distinto dal Titolo V del Trattato UE, è evidente che la prima decisione era strettamente correlata alla posizione comune 2001/931/PESC, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo [17]. In ogni caso, il regolamento n. 1049/2001 si applica anche ai documenti relativi alla politica estera e di sicurezza comune. La tesi secondo cui il documento in questione non è stato redatto per uso interno è insostenibile, dato il suo carattere chiaramente riservato. Inoltre, non si può ritenere che la decisione che dà attuazione all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2580/2001 abbia carattere normativo. Il fatto che il ricorrente fosse personalmente interessato, a differenza di quanto accadeva nella causa Hautala, è irrilevante se si considera che, come si è concluso al precedente paragrafo 28, gli interessi personali non hanno alcun peso nel decidere se occorra consentire la consultazione di documenti. Il fatto che l'interesse personale del ricorrente non sia stato preso in considerazione, pertanto, non significa che non vi sia stato un esame vero e proprio delle circostanze correlate all'eventuale divulgazione del documento richiesto.

35. Infine, il rifiuto di consentire la consultazione di un documento rientrante nell'ambito di una delle eccezioni obbligatorie di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), di per sé non può essere

17 — GU L 344, pag. 93.

considerato una violazione dei diritti della difesa del ricorrente. Ciò che rileva in quest'ambito è che egli venga adeguatamente informato in merito ai motivi per cui è stato incluso nell'elenco delle persone cui si applicano le misure restrittive imposte in forza del regolamento n. 2580/2001. Ciò può essere fatto con mezzi diversi rispetto alla consultazione di un documento che il Consiglio considera riservato. Si tratta tuttavia di una questione che va esaminata nell'ambito del procedimento in cui si è contestata la legittimità dell'inclusione e del mantenimento del nome del ricorrente nell'elenco, procedimento cui si è fatto riferimento in precedenza e che è attualmente pendente dinanzi al Tribunale.

36. Concludo pertanto che occorre respingere il primo motivo.

C — Sul secondo motivo: violazione del diritto di consultare documenti derivante da un'interpretazione eccessivamente estensiva delle deroghe a tale diritto

1) Sentenza del Tribunale

37. Per quanto riguarda la questione se il Consiglio abbia commesso un errore manifesto nel ritenere che la divulgazione del documento richiesto potesse nuocere alla tutela della pubblica sicurezza e del pubblico interesse in ordine alle relazioni internazionali, il Tribunale ha dichiarato quanto segue:

«77. A tal riguardo, si deve ammettere che l'efficacia della lotta al terrorismo presuppone che le informazioni in possesso delle autorità pubbliche concernenti persone o enti sospetti di terrorismo siano mantenute segrete, affinché queste informazioni conservino la loro rilevanza e consentano un'azione efficace. Di conseguenza, la comunicazione al pubblico del documento richiesto avrebbe necessariamente leso l'interesse pubblico relativo alla pubblica sicurezza. A tal riguardo, non può essere accolta la distinzione proposta dal ricorrente tra le informazioni di natura strategica e le informazioni che lo riguardino personalmente. Infatti, qualsiasi informazione personale svelerebbe necessariamente taluni aspetti strategici della lotta al terrorismo quali le fonti di informazione, la natura di queste informazioni o il grado di sorveglianza delle persone sospette di terrorismo.

78. Il Consiglio non ha pertanto commesso un errore manifesto di valutazione negando la consultazione del resoconto 13 441/02 per ragioni di pubblica sicurezza.

79. Per quanto concerne, in secondo luogo, la tutela dell'interesse pubblico relativo alle relazioni internazionali, è evidente, in considerazione della decisione 2002/848 e del regolamento n. 2580/2001, che il suo oggetto, ossia la lotta al terrorismo, si inserisce nel quadro di un'iniziativa internazionale nata dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 28 settem-

bre 2001, n. 1373 (2001). Nell'ambito di questa iniziativa globale, gli Stati sono chiamati a collaborare. Ebbene, gli elementi concernenti questa collaborazione internazionale compaiono molto probabilmente, se non addirittura obbligatoriamente, nel documento richiesto. Ad ogni modo, il ricorrente non ha negato che alcuni Stati terzi siano coinvolti nell'adozione della decisione 2002/848. Al contrario, egli ha chiesto di poter conoscere il nome di questi Stati. Ne deriva che il documento richiesto rientra effettivamente nell'ambito dell'eccezione relativa alle relazioni internazionali.

80. Questa collaborazione internazionale in materia di terrorismo presuppone un affidamento da parte degli Stati sulla riservatezza adottata nei confronti delle informazioni da essi comunicate al Consiglio. Pertanto, in considerazione della natura del documento richiesto, il Consiglio ha potuto giustamente ritenere che la divulgazione di questo documento potesse compromettere la posizione dell'Unione europea nel quadro della collaborazione internazionale in materia di lotta al terrorismo.

81. A tal riguardo, l'argomento del ricorrente — secondo il quale la semplice circostanza che alcuni Stati terzi siano coinvolti nelle iniziative delle istituzioni non giustificherebbe l'applicazione dell'eccezione di cui trattasi — dev'essere respinta per le ragioni prima esposte. Infatti, contrariamente a quanto presuppone quest'argomento, la collaborazione di Stati terzi si inserisce in un contesto di particolare delicatezza, ossia la lotta al terrorismo, che giustifica il fatto che questa collaborazione sia mantenuta segreta. Inoltre, letta nel suo insieme, la decisione rivela che gli Stati interessati si sono persino opposti alla divulgazione dei loro nomi.

82. Ne discende che il Consiglio non ha commesso un errore manifesto di valutazione ritenendo che la divulgazione del documento richiesto potesse ledere l'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali».

2) Ricorrente

38. Il ricorrente sostiene che il Tribunale ha violato il diritto di consultare documenti e l'art. 230 CE, in quanto ha ignorato il principio secondo cui le deroghe a tale principio fondamentale devono essere interpretate e applicate restrittivamente. Il Tribunale avrebbe dovuto valutare l'applicabilità di ciascuna eccezione, anziché limitarsi a dichiarare che il Consiglio non aveva commesso alcun errore manifesto di valutazione. Ciò varrebbe in particolare per quanto riguarda il diniego, da parte del Consiglio, di consultazione parziale di documenti richiesti.

39. Per quanto riguarda l'eccezione per motivi di pubblica sicurezza, l'analisi svolta dal Tribunale ai punti 77 e 78 della sentenza impugnata, secondo cui le informazioni in possesso delle autorità pubbliche concernenti persone sospette di terrorismo devono essere mantenute segrete, in modo da non svelare aspetti strategici della lotta al terrorismo, priverebbe il principio di trasparenza di qualsiasi efficacia nel settore della lotta al terrorismo, rendendo ufficialmente impossibile la consultazione di documenti, anche solo parziale.

40. Quanto all'eccezione per motivi legati alla tutela delle relazioni internazionali, il ragionamento sviluppato dal Tribunale al punto 79 della sentenza impugnata equivarrebbe a consentire alle istituzioni di negare sistematicamente, sulla base di criteri vaghi e generici, la consultazione di documenti nel caso questi ultimi riguardino paesi terzi. L'argomento secondo cui la cooperazione internazionale con i paesi terzi in questo settore deve rimanere segreta sarebbe manifestamente errato, in quanto la sua esistenza sarebbe di pubblico dominio.

41. In particolare, benché i punti 80 e 81 della sentenza impugnata sottolineino il fatto che gli Stati devono poter fare affidamento sulla riservatezza delle informazioni fra loro condivise, dal fascicolo emergerebbe che solo Stati membri, e non paesi terzi, avevano fornito informazioni sul ricorrente. Il Tribunale avrebbe quindi interpretato erroneamente la nozione di relazioni internazionali, in quanto essa non è applicabile alle relazioni tra Stati membri, ma solo a quelle con paesi terzi. Pertanto, il Tribunale non avrebbe esposto i motivi per cui rivelare il nome degli Stati membri che avevano fornito informazioni avrebbe arrecato pregiudizio alle relazioni internazionali.

3) Convenuto in primo grado

42. Il Consiglio afferma che il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto nel dichiarare che il Consiglio non aveva travalicato i limiti della discrezionalità connessa alle responsabilità politiche che gli incombono ai sensi del Titolo V del Trattato UE, quando aveva ritenuto che il documento richiesto fosse soggetto all'eccezione per motivi d'interesse pubblico e che, pertanto, non si potesse consentire la consultazione, neanche parziale, dei documenti richiesti. Il Tribunale non ha dichiarato che il Consiglio sarebbe potuto pervenire a una conclusione diversa.

43. Per quanto riguarda l'eccezione per motivi concernenti la tutela delle relazioni internazionali, il Consiglio concorda con il ricorrente che quanto dichiarato dal Tribunale ai punti 80 e 81 della sentenza impugnata si fonda sull'errato presupposto che il documento richiesto contenesse informazioni trasmesse al Consiglio da paesi terzi. Dal fascicolo emerge che i documenti in questione sono stati comunicati da Stati membri ed è il nome di tali Stati che il

Consiglio, su loro richiesta, si è rifiutato di divulgare. Nonostante questo errore di interpretazione, il Consiglio afferma che la valutazione del Tribunale relativa agli interessi in gioco nel settore della cooperazione internazionale per la lotta contro il terrorismo è corretta. L'estrema delicatezza di tale materia giustifica l'adozione di un approccio particolarmente prudente quando si tratta di tutelare informazioni la cui divulgazione potrebbe interferire sulla struttura organizzativa e l'efficacia della cooperazione tra l'Unione europea e i paesi terzi in questo settore e pregiudicherebbe la finalità stessa degli sforzi internazionali volti a combattere il terrorismo.

44. Il Consiglio esclude che il criterio da esso adottato neghi il diritto di consultare documenti, come sostiene il ricorrente. Esso, infatti, esamina ogni documento alla luce del suo contenuto e in base a una valutazione del rischio. Il Consiglio afferma che esso ha già divulgato in tutto o in parte un gran numero di documenti relativi alle materie in questione.

45. In ogni caso, quand'anche la Corte dichiarasse che l'analisi del Tribunale in ordine all'eccezione concernente la tutela delle relazioni internazionali era errata, ciò non modificherebbe l'esito della causa, dato che la decisione di negare la consultazione del documento in questione si basava cumulativamente su motivi di tutela della pubblica sicurezza e delle relazioni internazionali. Qualora la Corte dichiarasse che il Consiglio non poteva far valere una di tali eccezioni, la sua decisione potrebbe comunque fondarsi sull'altra. Il Consiglio afferma inoltre che è irrilevante la confusione sul punto se fossero stati paesi terzi o Stati membri a presentare documenti al Consiglio nel corso del procedimento, dato che tali documenti erano stati restituiti agli Stati membri interessati e pertanto non erano più in possesso del Consiglio.

4) Analisi

46. Con il secondo motivo, il ricorrente critica l'analisi svolta dal Tribunale sulla questione se la decisione con cui il Consiglio ha negato la consultazione (parziale) dei documenti richiesti potesse giustificarsi per motivi di tutela della pubblica sicurezza e delle relazioni internazionali.

47. Come ho già osservato in precedenza, la portata del controllo giurisdizionale relativo all'applicazione delle eccezioni relative ai motivi di pubblico interesse elencati all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001 è limitato a un certo numero di aspetti che includono la questione se l'istituzione interessata abbia commesso un errore manifesto di valutazione dei fatti o uno sviamento di potere.

48. Per quanto riguarda l'eccezione relativa alla tutela della pubblica sicurezza, il Tribu-

nale ha accertato anzitutto che il documento in questione fosse realmente correlato a tale ambito alla luce del fatto che esso è stato utilizzato come riferimento per identificare persone, gruppi o enti sospetti di terrorismo. Il Tribunale ha quindi rilevato come il fatto che il documento riguardi la pubblica sicurezza non può giustificare di per sé l'applicazione dell'eccezione. Ha poi esaminato se il Consiglio avesse commesso un errore manifesto di valutazione nel ritenere che la divulgazione del documento richiesto avrebbe potuto pregiudicare la tutela della sicurezza pubblica. In tale contesto, ha osservato che si deve ammettere che l'efficacia della lotta al terrorismo presuppone che le informazioni in possesso delle autorità pubbliche e concernenti persone o enti sospetti di terrorismo vengano mantenute segrete, affinché queste informazioni conservino la loro rilevanza e consentano un'azione efficace. La divulgazione avrebbe necessariamente leso l'interesse pubblico in ordine alla pubblica sicurezza. Il Tribunale ha concluso che il Consiglio non aveva commesso alcun errore manifesto di valutazione negando la consultazione del documento richiesto [18].

49. Nel raggiungere tale conclusione sulla base del criterio sopra indicato, il Tribunale, a mio parere, non ha commesso alcun errore di diritto. Esso non ha semplicemente ammesso che il rifiuto di consentire la consultazione del documento si basasse sul fatto che quest'ultimo riguardava il settore della pubblica sicurezza, ma ha anche proceduto ad esaminare la plausibilità di tale affermazione e ha confermato che la divulgazione del documento avrebbe potuto pregiudicare la tutela della pubblica sicurezza. Esso ha quindi assolto correttamente il compito di controllare la legittimità della decisione di diniego del Consiglio rispettando i limiti inerenti a tale funzione nel quadro dell'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001.

50. Contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, il criterio adottato dal Tribunale non costituisce una negazione del diritto di consultare documenti correlati alla lotta contro il terrorismo. Se risulta che tali documenti riguardano gli aspetti operativi della politica in questo settore, è evidente che essi rientrano nell'ambito del motivo concernente la tutela della pubblica sicurezza. Spetta ai giudici comunitari verificare che il documento in questione sia realmente correlato a questo settore di attività e che il Consiglio non invochi tale eccezione immotivatamente.

51. Per quanto riguarda l'analisi del Tribunale sull'applicabilità dell'eccezione relativa alla tutela delle relazioni internazionali, le parti concordano che il Tribunale si è basato sulla presunzione errata che il documento richiesto contenesse informazioni fornite da paesi terzi e che, di conseguenza, il Consiglio potesse legittimamente invocare l'eccezione relativa alla tutela delle relazioni internazionali. Essendo pacifico che il documento soggiacente alle decisioni del quale è stata negata la consultazione si basava su infor-

18 — V. punti 74-78 della sentenza impugnata.

mazioni fornite da soli Stati membri, il ragionamento del Tribunale è in realtà errato. L'eccezione relativa alla tutela delle relazioni internazionali si riferisce chiaramente alle sole relazioni con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali e può essere invocato soltanto qualora la divulgazione di un documento potrebbe mettere a rischio tali relazioni.

52. Il problema è quali conseguenze si debbano trarre da tale errore. Ritengo che vi siano due ragioni per cui l'errore contenuto nel ragionamento del Tribunale non debba condurre all'annullamento della sentenza impugnata. La prima è che, anche se risulta che non sia stata fornita alcuna informazione direttamente da paesi terzi, non si può escludere che la divulgazione del documento richiesto avrebbe comunque potuto rivelare informazioni sulla lotta al terrorismo in senso più generale, che per sua stessa natura coinvolge molti Stati e molte organizzazioni esterni all'Unione europea. È evidente che ciò avrebbe potuto avere ripercussioni sulle relazioni con tali Stati e organismi. Il Tribunale ha fatto riferimento a tale aspetto dell'eccezione per motivi di tutela delle relazioni internazionali nelle sue osservazioni preliminari su tale questione, al punto 79 della sentenza impugnata.

53. La seconda ragione, più concreta, è che, come osserva giustamente il Consiglio, la decisione di diniego si fondava cumulativamente su motivi concernenti la tutela della pubblica sicurezza e delle relazioni internazionali. Dato che il primo è stato correttamente invocato dal Consiglio quale motivo per negare la consultazione del documento richiesto, l'annullamento parziale della sentenza impugnata a causa dell'errore commesso in relazione al secondo non avrebbe alcuna utilità pratica. Infatti, alla luce delle osservazioni svolte al paragrafo precedente, ritengo che sussistano valide ragioni per sostituire la motivazione addotta dal Tribunale in ordine all'eccezione relativa alla tutela delle relazioni internazionali, nel senso che la divulgazione di un documento contenente informazioni su persone ed enti sospetti di partecipare ad attività terroristiche potrebbe vanificare, per sua stessa natura, gli sforzi internazionali volti a combattere il terrorismo.

54. Il ricorrente afferma poi che, se anche il Consiglio poteva invocare motivi d'interesse pubblico, ciò, ragionevolmente, non può riguardare il documento richiesto nella sua interezza, e avrebbe dovuto essere concessa una consultazione parziale. Il Consiglio afferma che i motivi per negare la consultazione valgono per l'intero documento in questione.

55. Su questo punto, la sentenza impugnata si concentra sulla questione se il Consiglio abbia esaminato la possibilità di consentire la consultazione parziale del documento richie-

sto. Il Tribunale ha dichiarato che non sussisteva alcuna prova del fatto che il Consiglio non avesse effettivamente esaminato tale possibilità. Inoltre, il Tribunale ha osservato, al punto 88 della sentenza impugnata, che «una dimostrazione più completa e mirata rispetto al contenuto del documento richiesto, dato che a tutti i passi di quest'ultimo si applicano le eccezioni dedotte, avrebbe certamente compromesso la riservatezza delle informazioni che, a causa di queste eccezioni, sono destinate a rimanere segrete».

56. Il ricorrente non ha dedotto alcun argomento per contestare tale considerazione del Tribunale. Non vi è motivo di ritenere che essa sia imprecisa.

57. Per concludere questa sezione, il ricorrente afferma che, confondendo Stati membri con paesi terzi, il Tribunale ha applicato erroneamente il diritto concludendo che si poteva respingere anche una richiesta diretta a conoscere il nome degli Stati membri che hanno fornito i documenti.

58. A tale proposito, il Tribunale si è richiamato all'art. 9, n. 3, del regolamento n. 1049/2001, secondo cui i documenti di particolare delicatezza, ad esempio i «documenti provenienti dalle istituzioni o dalle agenzie da loro istituite, da Stati membri, paesi terzi o organismi internazionali, classificati come "CONFIDENTIEL" (...)» sono divulgati solo con il consenso dell'autore. Il Tribunale ha quindi dichiarato che «il Consiglio non aveva l'obbligo di divulgare i documenti di cui trattasi, di cui sono autori alcuni Stati, relativi all'adozione della decisione 2002/848, ivi compresa l'identità di questi autori, se e in quanto, in primo luogo, questi documenti fossero documenti di particolare delicatezza e, in secondo luogo, gli Stati loro autori ne avessero negato la comunicazione».

59. Dato che tale considerazione vale sia per i documenti provenienti da Stati membri che per quelli provenienti da paesi terzi, non vi è motivo di accogliere la tesi del ricorrente secondo cui, a causa della confusione sull'origine delle informazioni contenute nel documento richiesto, il Tribunale ha applicato erroneamente il diritto riguardo al rifiuto di rivelare il nome degli Stati membri interessati.

60. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che il secondo motivo debba essere respinto.

D — *Sul terzo motivo: inosservanza dell'obbligo di motivazione, in violazione dell'art. 253 CE*

1) Sentenza del Tribunale

61. Per quanto riguarda la questione se il Consiglio, nel negare la consultazione di

documenti richiesti, abbia addotto una motivazione che consentisse di capire e verificare, in primo luogo, se il documento richiesto fosse effettivamente soggetto all'eccezione invocata e, in secondo luogo, se sussistesse una reale esigenza di tutela correlata a tale eccezione, il Tribunale ha dichiarato quanto segue:

«62. Nel caso di specie, per quanto concerne il resoconto n. 13 441/02, il Consiglio ha indicato con chiarezza le eccezioni sulle quali esso basava il suo diniego, invocando cumulativamente l'art. 4, n. 1, lett. a), primo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Esso ha indicato il motivo per cui queste eccezioni erano rilevanti in relazione ai documenti di cui trattasi, facendo riferimento alla lotta al terrorismo e all'intervento di Stati terzi. Inoltre, esso ha fornito una breve spiegazione relativa all'esigenza di tutela invocata. Infatti, per quanto concerne la pubblica sicurezza, esso ha spiegato che la comunicazione dei documenti potrebbe dare alle persone oggetto di queste informazioni l'opportunità di nuocere alle iniziative delle autorità pubbliche. Per quanto riguarda le relazioni internazionali, esso ha accennato, in maniera succinta, al coinvolgimento di Stati terzi nella lotta al terrorismo. La concisione di questa motivazione è ammissibile in considerazione del fatto che la menzione di informazioni supplementari, che facessero riferimento, in particolare, al contenuto dei documenti indicati, avrebbe compromesso gli scopi delle eccezioni invocate.

63. Per quanto riguarda il diniego di consultazione parziale di questi documenti, il Consiglio ha espressamente illustrato, da un lato, di aver preso in esame questa possibilità e, dall'altro, la ragione per cui questa possibilità è stata respinta, ossia che i documenti di cui trattasi erano integralmente soggetti all'applicazione delle eccezioni invocate. Per le stesse ragioni già illustrate, il Consiglio non poteva individuare con precisione le informazioni contenute in questi documenti senza compromettere gli scopi delle eccezioni invocate. Il fatto che questa motivazione appaia stereotipata non costituisce, di per sé, una carenza di motivazione, dal momento che essa non ostacola né la comprensione né la verifica del ragionamento svolto.

64. Per quanto concerne il nome degli Stati che hanno fornito documenti rilevanti, occorre notare che il Consiglio ha esso stesso segnalato l'esistenza di documenti provenienti da Stati terzi nelle sue decisioni iniziali di diniego. Da un lato, il Consiglio ha indicato l'eccezione invocata a tal riguardo, ossia l'art. 9, n. 3, del regolamento n. 1049/2001. Dall'altro, esso ha fornito i due criteri di applicazione di questa eccezione. In primo luogo, esso ha implicitamente ma necessariamente ritenuto che i documenti di cui trattasi fossero documenti di particolare delicatezza. Questo elemento appare comprensibile e verificabile alla luce del contesto in cui esso si inserisce, in particolare alla luce della classificazione come «RISERVATO UE» dei documenti di cui trattasi. In secondo luogo, il Consiglio ha spiegato di avere consultato le autorità interessate e di aver preso atto della loro opposizione nei confronti di qualsiasi divulgazione della loro identità.

65. Malgrado la relativa concisione della motivazione della prima decisione di diniego (due pagine), il ricorrente è stato pienamente posto in condizione di comprendere le ragioni dei dinieghi oppostigli e il Tribunale è stato messo in grado di effettuare il suo controllo. Pertanto, il Consiglio ha correttamente motivato le dette decisioni».

2) Ricorrente

62. Il ricorrente sostiene che, ammettendo che la motivazione addotta dal Consiglio per il diniego di consultazione (parziale) dei documenti richiesti era molto concisa, stereotipata e non individualizzata, e pur fornendo, al punto 77 della sentenza impugnata, una motivazione supplementare per le decisioni del Consiglio, il giudizio del Tribunale equivale a una violazione dell'obbligo di motivazione sancito all'art. 253 CE.

63. Per quanto riguarda il rifiuto del Consiglio di rivelare il nome degli Stati che hanno fornito documenti o informazioni pertinenti, il Tribunale, confondendo Stati membri con paesi terzi, avrebbe privato il ricorrente di qualsiasi spiegazione in ordine ai motivi per i quali il Consiglio si è rifiutato di rivelare il nome degli Stati membri in questione. Inoltre, l'interpretazione data dal Tribunale all'art. 253 CE a tale riguardo determinerebbe una limitazione inammissibile dei suoi poteri di controllo e violerebbe quindi l'art. 230 CE.

3) Convenuto in primo grado

64. Il Consiglio sostiene che il Tribunale ha esaminato correttamente la motivazione del suo rifiuto di dare accesso ai documenti richiesti ai punti 59-65 della sentenza impugnata. Esso rileva che il ragionamento svolto dal Tribunale ai punti 77, 80 e 81 della sentenza impugnata riguarda la questione se il Consiglio abbia commesso un errore manifesto di valutazione nel considerare che la divulgazione del documento richiesto avrebbe potuto pregiudicare la tutela dell'interesse pubblico in ordine, rispettivamente, alla pubblica sicurezza e alle relazioni internazionali. In tale contesto, il Tribunale non è necessariamente vincolato dagli argomenti espressi e dalla motivazione fornita nella decisione di diniego. Esso può anche basarsi su considerazioni che risultino notorie in un determinato contesto e possano pertanto essere legittimamente collocate alla base della decisione dell'istituzione.

65. Quanto all'aspetto della consultazione parziale, il Consiglio osserva che, riguardo, in particolare, ai documenti di particolare delicatezza, potrebbe risultare estremamente difficile indicare con precisione per ciascun elemento del documento le ragioni per cui non può essere divulgato senza rivelare il contenuto dei passaggi in questione e, pertanto, privare l'eccezione della sua finalità essenziale.

66. Per quanto riguarda i motivi per non divulgare il nome degli Stati membri che hanno fornito documenti rilevanti, il Consi-

glio afferma che, se i documenti sono qualificati «CONFIDENTIEL UE» [ossia, RISERVATO UE, N.d.T.] e costituiscono quindi documenti di particolare delicatezza ai sensi dell'art. 9, n. 1, del regolamento n. 1049/2001, a norma dell'art. 9, n. 3, del medesimo regolamento, l'autore ha il controllo assoluto del documento di cui trattasi, comprese le informazioni relative alla sua stessa esistenza. Ne consegue che, per motivare il diniego di consultare tale documento particolarmente delicato, è sufficiente fare riferimento al fatto che l'autore si è opposto alla sua divulgazione.

4) Analisi

67. Con il terzo motivo, il ricorrente contesta la valutazione del Tribunale relativa alla motivazione addotta dal Consiglio per giustificare il rifiuto di consentire la consultazione (parziale) dei documenti richiesti.

68. Il criterio fondamentale per valutare, ai sensi dell'art. 253 CE, l'adeguatezza della motivazione fornita da un'istituzione per le decisioni da essa adottate è, in primo luogo, se essa consenta agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento e, in secondo luogo, se essa permetta al giudice comunitario competente di esercitare il proprio controllo. A tal fine, non occorre che la motivazione specifichi tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la questione se la motivazione soddisfi i requisiti di cui all'art. 253 CE va risolta alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia [19]. Tali principi fondamentali sono stati ribaditi dal Tribunale al punto 59 della sentenza impugnata quali punto di partenza della sua analisi.

69. Concentrando l'analisi sulle decisioni che hanno negato la consultazione dei documenti, il Tribunale, in linea con la giurisprudenza in materia, ai punti 60 e 61 della sentenza impugnata ha osservato che quando un'istituzione nega una siffatta consultazione, «essa deve dimostrare in ogni caso concreto, in base alle informazioni di cui dispone, che ai documenti di cui si chiede la consultazione si applichino effettivamente le eccezioni elencate nel regolamento n. 1049/2001 (...). Tuttavia, può essere impossibile indicare le ragioni che giustifichino la riservatezza di ciascun documento, senza divulgare il contenuto di quest'ultimo e, pertanto, privare l'eccezione della sua finalità essenziale» [20]. «Alla luce di questa giurisprudenza, spetta pertanto all'istituzione che ha negato la consultazione di un documento fornire una motivazione che consenta di comprendere e verificare, da un lato, se il documento richiesto rientri effettivamente nell'ambito dell'eccezione invocata e, dall'altro, se l'esigenza di tutela relativa a tale eccezione sia reale».

70. Applicando tali criteri, il Tribunale ha quindi esaminato in modo approfondito la

19 — V., tra l'altro, sentenza 6 marzo 2003, causa C-41/00 P, Interporc/Commissione (Racc. pag. I-2125, punto 55).

20 — Il Tribunale cita, per analogia, la sentenza della Corte 11 gennaio 2000, cause riunite C-174/98 P e C-189/98 P, Paesi Bassi e Van der Wal/Commissione (Racc. pag. I-1, punto 24), e la sentenza del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione (Racc. pag. II-313, punto 65).

motivazione fornita dal Consiglio in merito all'applicazione delle eccezioni di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001, nonché al suo rifiuto di concedere la consultazione parziale e di rivelare il nome degli Stati che hanno fornito documenti rilevanti. Al punto 65 della sentenza impugnata, il Tribunale ha concluso che, «malgrado la relativa concisione della motivazione della prima decisione di diniego (...), il ricorrente è stato pienamente posto in condizione di comprendere le ragioni dei dinieghi oppostigli e il Tribunale è stato messo in grado di effettuare il suo controllo. Pertanto, il Consiglio ha correttamente motivato le dette decisioni».

71. Ritengo che non vi sia alcun errore nell'analisi svolta a tale riguardo dal Tribunale ai punti 59-65. Nella fattispecie, dichiarando che la motivazione, pur succinta e persino stereotipata, era conforme all'art. 253 CE, il Tribunale non è pervenuto a tale conclusione senza prima verificare che la motivazione rispondesse ai due criteri fondamentali indicati in precedenza, cioè che essa fosse sufficiente a consentire al ricorrente di comprendere le ragioni per cui gli era stata negata la consultazione dei documenti richiesti e permettesse al Tribunale di effettuare il controllo giurisdizionale. Pertanto è escluso che il Tribunale abbia consentito al Consiglio di negare arbitrariamente la consultazione di documenti relativi alle attività di paesi terzi o comunque relativi alla tutela della pubblica sicurezza.

72. L'affermazione del ricorrente secondo cui il Tribunale, al punto 77 della sentenza impugnata, ha integrato la motivazione fornita dal Consiglio, è fuorviante. Come osserva giustamente il Consiglio, tale considerazione è stata svolta nel contesto dell'analisi della questione se l'eccezione relativa alla tutela della pubblica sicurezza fosse stata invocata legittimamente. Tale considerazione non era certamente intesa ad integrare la motivazione delle decisioni di diniego.

73. Quanto al fatto che non sono stati dedotti motivi per spiegare perché la divulgazione del nome degli Stati membri che hanno fornito documenti costituirebbe una minaccia per la tutela della pubblica sicurezza e delle relazioni internazionali, mi richiamo alle osservazioni svolte su questo stesso punto ai precedenti paragrafi 57-59, nel contesto dell'analisi del secondo motivo d'impugnazione.

74. Pertanto, ritengo che il terzo motivo vada respinto.

E — *Sul quarto motivo: violazione del diritto di consultare documenti, del diritto alla presunzione d'innocenza e del diritto a un'effettiva tutela giurisdizionale*

1) Sentenza del Tribunale

75. Per quanto riguarda la censura del ricorrente secondo cui il Consiglio, negan-

dogli la consultazione dei documenti richiesti, avrebbe violato i principi generali del diritto comunitario sanciti all'art. 6 della CEDU, il Tribunale ha risposto come segue:

«50. Occorre ricordare, da un lato, che, in forza dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1049/2001, titolare del diritto di consultare i documenti delle istituzioni è "qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro". Ne discende che questo regolamento mira a garantire la consultazione di tutti i documenti pubblici e non solo a consentire al richiedente la consultazione dei documenti che lo riguardino.

51. Dall'altro, le eccezioni alla consultazione dei documenti di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001, sono formulate in termini categorici. Ne discende che le istituzioni sono obbligate a negare la consultazione dei documenti rientranti nell'ambito di queste eccezioni, qualora sia provata la sussistenza delle circostanze indicate (v., per analogia, sentenze del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione, Racc. pag. II-313, punto 58, e 13 settembre 2000, causa T-20/99, Denkavit Nederland/Commissione, Racc. pag. II-3011, punto 39).

52. Di conseguenza, l'interesse individuale che può invocare un soggetto che chieda la consultazione di un documento che lo riguardi personalmente non può essere preso in considerazione in sede di applicazione delle eccezioni obbligatorie di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001.

53. Il ricorrente asserisce, in sostanza, che il Consiglio era obbligato a consentirgli la consultazione dei documenti richiesti in quanto a lui necessari ai fini della tutela del suo diritto a un giusto processo con riferimento alla causa T-47/03.

54. Ebbene, poiché il Consiglio ha invocato le eccezioni obbligatorie di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001 nella prima decisione di diniego, non si può ad esso rimproverare il fatto di non aver preso in considerazione l'eventuale esigenza individuale del ricorrente di disporre della documentazione richiesta.

55. Di conseguenza, anche ad ipotizzare che questi documenti si rivelino necessari alla difesa del ricorrente con riferimento alla causa T-47/03, questione che concerne l'esame di quest'ultima, tale circostanza è irrilevante per valutare la validità della prima decisione di diniego.

56. Di conseguenza, il terzo motivo dev'essere respinto».

2) Ricorrente

76. Il ricorrente afferma che il Tribunale, ai punti 50-56 della sentenza impugnata, interpreta erroneamente la portata della sua domanda e, di conseguenza, viola la presunzione di innocenza e il diritto a un'effettiva tutela giurisdizionale, garantiti dagli artt. 6, n. 2, e 13 della CEDU. Il Tribunale avrebbe erroneamente dedotto da una dichiarazione formulata in udienza dal difensore del ricorrente che quest'ultimo chiedeva di consultare i documenti in questione solo per poter esercitare effettivamente i propri diritti della difesa nella causa T-47/03. La sua domanda era invece diretta ad ottenere la consultazione dei documenti sui quali si fondava la sua inclusione nell'elenco controverso, sia per se stesso che per il pubblico in generale. Data la stigmatizzazione sociale derivante dall'inclusione del suo nome in tale elenco, per il ricorrente era importante poter prendere posizione pubblicamente rispetto ai fatti di cui era accusato.

77. La possibilità del ricorrente di chiedere la consultazione dei documenti nel contesto della causa T-47/03 non costituirebbe un'effettiva tutela giurisdizionale ai sensi dell'art. 13 della CEDU. Dato che l'accusa di partecipazione ad attività terroristiche è stata ampiamente pubblicizzata dalla stampa internazionale, un'effettiva tutela giurisdizionale riguardo alla violazione della presunzione di innocenza, il suo diritto alla tutela del proprio onore e della propria reputazione e il diritto ad essere considerato innocente fino a prova contraria implica che egli possa rispondere pubblicamente a tali accuse, non solo in termini generali, ma contestando le presunte prove specifiche dedotte a suo carico relativamente alla sua asserita complicità in determinati reati. A tale riguardo, il ricorrente si richiama alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa Allenet de Ribemont/Francia [21], da cui discenderebbe che tutte le autorità pubbliche sono tenute a rispettare la presunzione d'innocenza e ad astenersi da dichiarazioni che potrebbero indurre il pubblico a ritenerlo colpevole.

3) Convenuto in primo grado

78. Secondo il Consiglio, le dichiarazioni del Tribunale di cui ai punti 50-56 della sentenza impugnata, relative alla finalità del regolamento n. 1049/2001, e la sua interpretazione delle eccezioni obbligatorie di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), di tale regolamento sono del tutto corrette. Dato che il diniego si fondava su dette eccezioni obbligatorie, il Tribunale poteva legittimamente ignorare gli interessi particolari rivendicati dal ricorrente. L'affermazione di quest'ultimo, secondo cui egli chiedeva di consultare i documenti solo per la parte che lo riguardava, non ha inficiato il giudizio del Tribunale su questo punto.

21 — Sentenza 10 febbraio 1995, serie A, n. 308, § 36.

79. Contrariamente a quanto afferma il ricorrente, la consultazione dei documenti soggiacenti alla decisione del Consiglio di includerlo negli elenchi definiti dalle decisioni del Consiglio 2002/848, 2002/974 e 2003/480 non può essere considerata un mezzo più efficace per consentirgli di replicare pubblicamente all'accusa di partecipazione ad attività terroristiche rispetto alla rivendicazione dei suoi diritti della difesa nella causa pendente T-47/03.

4) Analisi

80. Il quarto motivo del ricorrente solleva due questioni, che sono state entrambe esaminate nell'ambito dell'analisi del primo motivo.

81. Con il primo argomento, il ricorrente afferma in sostanza che il Tribunale ha interpretato erroneamente la portata della sua domanda, ritenendo che la sua richiesta di consultare il documento in questione fosse intesa a sostenere la sua difesa nel contesto della causa T-47/03, mentre egli voleva consultare tale documento per potersi difendere pubblicamente.

82. Tuttavia, come ho già osservato al precedente paragrafo 27 e come rileva anche il Consiglio, nell'ambito dell'applicazione dell'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001 non vi è luogo alla ponderazione dell'interesse pubblico a mantenere riservati taluni documenti rispetto agli interessi personali che può avere un cittadino o un ente alla loro divulgazione. Il fatto che la richiesta del ricorrente di consultare il documento in questione rispondesse a finalità diverse da quelle menzionate dal Tribunale al punto 53 della sentenza impugnata è irrilevante rispetto all'analisi svolta da quest'ultimo e non può inficiarne la validità.

83. Con il secondo argomento, il ricorrente deduce che la possibilità di consultare il documento richiesto nell'ambito della causa T-47/03 non può essere considerata un'effettiva tutela giurisdizionale ai sensi dell'art. 13 della CEDU. Egli afferma che dovrebbe essere posto in condizione di rispondere pubblicamente a specifiche accuse mosse contro di lui.

84. Al precedente paragrafo 35 ho rilevato che qualora un documento riguardi uno dei motivi di interesse pubblico rientranti nell'ambito delle eccezioni obbligatorie di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001, il diniego di consultare tale documento non può essere considerato di per sé una violazione dei suoi diritti della difesa né, più specificamente, un diniego del diritto a un'effettiva tutela giurisdizionale. Il fatto che sia disponibile un'effettiva tutela giurisdizionale ai sensi del diritto comunita-

rio è dimostrato dalla circostanza che il ricorrente può contestare, in forza dell'art. 230 CE, la validità della sua inclusione nell'elenco delle persone, dei gruppi e degli enti cui si applicano le misure speciali di cui al regolamento n. 2580/2001, e che egli si è avvalso di tale possibilità.

85. Infine, ritengo che la situazione del ricorrente non possa essere assimilata a quella in discussione nella causa Allenet de Ribemont, discussa dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. In quella causa, dato che l'interessato era stato pubblicamente accusato da talune autorità pubbliche di avere istigato un omicidio, ciò poteva verosimilmente pregiudicare la presunzione di innocenza. Per contro, se è pur vero che le persone incluse nell'elenco in questione sono pubblicamente sospettate di partecipazione ad attività terroristiche, si deve ammettere che lo scopo di tale misura comunitaria consiste nell'impedire attività terroristiche attraverso la lotta al finanziamento del terrorismo. Poiché il congelamento dei beni che essa comporta può avvenire solo mediante la cooperazione delle istituzioni finanziarie pubbliche e private, è inevitabile che l'elenco delle persone, dei gruppi e degli enti di cui trattasi venga reso pubblico.

86. Alla luce di tali considerazioni, il quarto motivo dev'essere respinto.

F — *Sul quinto motivo: violazione degli artt. 4, n. 5, e 9, n. 3, del regolamento n. 1049/2001*

1) Sentenza del Tribunale

87. Il Tribunale ha esaminato l'aspetto della motivazione relativa al rifiuto di rivelare il nome degli Stati membri che hanno fornito documenti al punto 64 della sentenza impugnata, citato al precedente paragrafo 61. Per quanto riguarda l'obbligo del Consiglio di rivelare il nome degli Stati membri in questione, il Tribunale ha dichiarato quanto segue:

«91. Occorre notare, in via preliminare, che l'argomento del ricorrente è essenzialmente basato su una precedente giurisprudenza, concernente il codice di condotta 6 dicembre 1993, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione (GU L 340, pag. 41; in prosieguo: il "codice di condotta"), attuato mediante la decisione del Consiglio 20 dicembre 1993, 93/731/CE, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio (GU L 340, pag. 43), e mediante la decisione della Commissione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom, sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58).

92. In forza di questo codice di condotta, quando il documento in possesso di un'istituzione aveva come autore un terzo, la domanda di consultazione doveva essere indirizzata direttamente a questa persona. La Corte ne ha concluso che l'istituzione doveva precisare all'interessato l'identità dell'autore del documento, affinché esso potesse rivolgersi direttamente al medesimo (sentenza Interporc/Commissione, cit. nel precedente punto 59, punto 49).

93. Viceversa, in forza dell'art. 4, nn. 4 e 5, del regolamento n. 1049/2001, spetta all'istituzione interessata consultare essa stessa il terzo autore, a meno che non si imponga di per sé la risposta positiva o negativa alla domanda di consultazione. Nel caso di Stati membri, questi ultimi possono chiedere che venga richiesto il loro consenso.

94. La regola dell'autore, qual era contenuta nel codice di condotta, ha subito pertanto un mutamento fondamentale con il regolamento n. 1049/2001. Ne deriva che l'identità dell'autore assume un'importanza nettamente inferiore rispetto al precedente regime.

95. Inoltre, per i documenti di particolare delicatezza, l'art. 9, n. 3, del regolamento n. 1049/2001 dispone che questi documenti "sono iscritti nel registro o divulgati solo con il consenso dell'originatore". Si deve pertanto constatare che i documenti di particolare delicatezza godono di un regime di deroga il cui scopo è evidentemente di garantire il segreto relativamente al loro contenuto e persino alla loro esistenza.

96. Di conseguenza, il Consiglio non aveva l'obbligo di divulgare i documenti di cui trattasi, di cui sono autori alcuni Stati, relativi all'adozione della decisione 2002/848, ivi compresa l'identità di questi autori, se e in quanto, in primo luogo, questi documenti fossero documenti di particolare delicatezza e, in secondo luogo, gli Stati loro autori ne avessero negato la comunicazione».

2) Ricorrente

88. Il ricorrente afferma che il Tribunale ha erroneamente considerato, ai punti 64 e 96 della sentenza impugnata, che gli artt. 4, n. 5, e 9, n. 3, del regolamento n. 1049/2001 si applicano sia alle «informazioni» che ai «documenti» e pertanto giustificano il rifiuto del Consiglio di rivelare i nomi degli Stati membri che avevano fornito i documenti in questione. Ciò costituirebbe una restrizione sproporzionata del diritto degli interessati di rivolgersi direttamente alle autorità degli Stati membri per ottenere la consultazione di documenti, che presuppone evidentemente la divulgazione del loro nome. Inoltre,

il Tribunale avrebbe omesso di esaminare l'argomento del ricorrente, secondo cui il Consiglio non ha spiegato in quale modo la divulgazione del nome degli Stati membri che hanno fornito informazioni avrebbe potuto ledere il pubblico interesse in ordine alla pubblica sicurezza e/o alle relazioni internazionali.

3) Convenuto in primo grado

89. Il Consiglio sostiene che il Tribunale ha correttamente dichiarato, ai punti 95 e 97 della sentenza impugnata, che lo scopo dell'art. 9, n. 3, del regolamento n. 1049/2001 consiste nel garantire la segretezza del contenuto di documenti e persino della loro esistenza. Come ha chiarito la Corte, le norme sulla consultazione di documenti non riguardano solo la consultazione dei documenti in quanto tali, ma anche delle informazioni ivi contenute [22]. L'identità dell'autore di un documento costituisce ovviamente un elemento di informazione contenuto nel documento ed è quindi soggetta alle stesse norme applicabili al documento in quanto tale.

90. Quanto all'argomento del ricorrente, secondo cui il Tribunale non ha esaminato il suo motivo secondo cui il Consiglio non ha spiegato in quale modo la divulgazione del nome degli Stati membri che hanno fornito informazioni avrebbe potuto ledere l'interesse pubblico, il Consiglio ribadisce che è sufficiente osservare che le autorità nazionali avevano richiesto che esso non fosse rivelato, dato che l'istituzione è vincolata da tale richiesta [23]. Essa non è tenuta a valutare i motivi addotti dall'autore, né ha l'obbligo di spiegare i motivi che hanno indotto lo Stato membro in questione a presentare la richiesta ai sensi dell'art. 4, n. 5, del regolamento n. 1049/2001, dato che tale disposizione non obbliga gli Stati membri a motivare siffatta richiesta. Tali considerazioni valgono a fortiori per i documenti di particolare delicatezza protetti dalla legge ai sensi dell'art. 9, n. 3, del regolamento, senza che occorra una richiesta esplicita dello Stato membro di cui trattasi.

4) Analisi

91. La questione sollevata dal quinto motivo è se il Consiglio sia tenuto a rivelare l'identità degli Stati membri che hanno fornito documenti successivamente alla decisione con cui esso ha negato la consultazione di tali documenti, in quanto rientrano nell'ambito delle eccezioni obbligatorie di cui all'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001.

22 — Sentenza Hautala, citata alla nota 13, punto 23.

23 — Sentenza 17 marzo 2005, causa T-187/03, Scippacercola/Commissione (Racc. pag. II-1029, punti 68-70).

92. Il ricorrente afferma in sostanza che, dal momento che il nome di uno Stato membro è un'«informazione» e non un «documento» e che il regolamento riguarda solo la consultazione di documenti, il Consiglio non aveva motivo di rifiutarsi di rivelare il nome degli Stati membri interessati. Il Consiglio contesta tale interpretazione e condivide il giudizio del Tribunale secondo cui, dato che, ai sensi dell'art. 9, n. 3, del regolamento n. 1049/2001, l'autore di documenti di particolare delicatezza può impedire che tali documenti vengano iscritti nel pubblico registro di cui all'art. 11 del regolamento, la disposizione ha lo scopo di garantire il segreto relativamente al loro contenuto e persino alla loro esistenza.

93. Se pure il ricorrente può avere ragione quando osserva che nessuna disposizione del regolamento n. 1049/2001 vieta al Consiglio di rivelare il nome di uno Stato membro che ha fornito un documento, la questione sollevata dal quinto motivo va risolta alla luce del sistema istituito dal regolamento riguardo ai documenti di particolare delicatezza.

94. Quanto ai documenti di terzi, che sono definiti come documenti prevenienti da fonti esterne alle istituzioni e pertanto comprendono i documenti forniti dagli Stati membri, l'art. 4, n. 4, del regolamento n. 1049/2001 dispone che l'istituzione consulta il terzo di cui trattasi al fine di valutare se a tale documento sia applicabile una delle eccezioni di cui all'art. 4, nn. 1 o 2, del regolamento. L'art. 4, n. 5, del regolamento consente agli Stati membri di chiedere che un documento proveniente da tale Stato non venga divulgato senza il suo previo accordo. Ai sensi dell'art. 9, n. 3, del regolamento, i documenti di particolare delicatezza possono essere iscritti nel pubblico registro o divulgati solo con il consenso dell'autore.

95. Da tali disposizioni emerge che, qualora venga chiesto accesso a un documento proveniente da uno Stato membro e in possesso di un'istituzione, anziché indirizzare il richiedente allo Stato membro interessato, l'istituzione deve consultarsi con tale Stato membro per stabilire se la richiesta possa essere accolta. Già da tale procedura discende che il nome dello Stato membro che ha fornito il documento è considerato un elemento rientrante nell'ambito delle eccezioni di cui all'art. 4 del regolamento.

96. Se il documento è di particolare delicatezza, l'autore ha il controllo assoluto sulla sua divulgazione e anche sulla sua registrazione. Poiché questo implica necessariamente, come statuito al punto 95 della sentenza impugnata, che non venga rivelata neanche l'esistenza stessa del documento, ciò significa evidentemente che non può essere rivelata l'identità dell'autore.

97. Inoltre, la distinzione formulata dal ricorrente tra «informazioni» e «documenti» è artificiosa, dato che la consultazione di un

documento viene chiesta ovviamente solo per consultarne il contenuto. Il Consiglio osserva giustamente che l'identità dell'autore di un documento costituisce di per sé un elemento d'informazione contenuto nel documento stesso. Dal momento che l'identità dell'autore può essere uno dei motivi per mantenere riservato il documento, la sua divulgazione può essere soggetta alle stesse regole concernenti la divulgazione del documento in sé.

98. Benché ciò comporti che al ricorrente viene negato l'accesso alle informazioni che gli consentirebbero di rivolgersi alle autorità competenti, non ritengo che ciò limiti indebitamente il suo diritto alla tutela giurisdizionale. Quest'ultima è adeguatamente garantita dalla procedura di cui al regolamento n. 1049/2001 e dal successivo controllo dei giudici comunitari.

99. Concludo pertanto che il quinto motivo non può essere accolto.

VII — Conclusione

100. Alla luce delle osservazioni che precedono, propongo alla Corte di:

— respingere il ricorso nella parte in cui è diretto all'annullamento della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado il 26 aprile 2005 nelle cause riunite T-110/03, T-150/03 e T-405/03;

— dichiarare il ricorso irricevibile nella parte diretta all'annullamento delle decisioni con cui il Consiglio ha negato la consultazione dei documenti richiesti;

— condannare il ricorrente alle spese.