SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)
19 ottobre 1995 *

Nella causa T-194/94,

John Carvel, residente in Bruxelles, e

Guardian Newspapers Ltd, società di diritto britannico, con sede sociale in Manchester (Regno Unito),

con gli avv. ti Onno W. Brower e Frédéric P. Louis, del foro di Bruxelles, assistiti dalla signora Deirdre Curtin, dell'università di Utrecht, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Marc Loesch, 11, rue Goethe,

ricorrenti,

sostenuti da

Regno di Danimarca, rappresentato dal signor Peter Biering, capo divisione presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Danimarca, 4, boulevard Royal,

* Lingua processuale: l'inglese.

da

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dai signori A. Bos, consigliere giuridico, e J. W. de Zwaan, consigliere giuridico aggiunto presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata dei Paesi Bassi, 5, rue C. M. Spoo,

e da

Parlamento europeo, rappresentato dai signori Gregorio Garzon Clariana, giureconsulto, e François Vainker, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto presso il segretariato generale del Parlamento europeo, Kirchberg,

intervenienti,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dalla signora Jill Aussant e dal signor Giorgio Maganza, consiglieri giuridici, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore della direzione affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

avente ad oggetto l'annullamento di alcune decisioni del Consiglio adottate ai sensi della decisione del Consiglio 20 dicembre 1993, 93/731/CE, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio (GU L 340, pag. 43),

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

composto dai signori B. Vesterdorf, presidente, D. P. M. Barrington, A. Saggio, H. Kirschner e A. Kalogeropoulos, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 5 luglio 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Ambito giuridico

1 L'atto finale del Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, contiene una dichiarazione (n. 17) sul diritto di accesso all'informazione, la quale enuncia quanto segue: «La conferenza ritiene che la trasparenza del processo decisionale rafforzi il carattere democratico delle istituzioni nonché la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione. La conferenza raccomanda pertanto

che la Commissione presenti al Consiglio, entro il 1993, una relazione su misure intese ad accrescere l'accesso del pubblico alle informazioni di cui dispongono le istituzioni».

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

3 Il 5 maggio 1993 la Commissione adottava la comunicazione 93/C 156/05, relativa all'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni (GU C 156, pag. 5), contenente i risultati di un'indagine sull'accesso del pubblico ai documenti nei vari Stati membri, nella quale si sottolineava in conclusione l'esistenza di buoni motivi per sviluppare in modo ancor più significativo l'accesso ai documenti a livello comunitario.

4 Il 2 giugno 1993 la Commissione adottava la comunicazione 93/C 166/04, sulla trasparenza nella Comunità (GU C 166, pag. 4). In detto documento la Commissione elaborava i principi basilari disciplinanti l'accesso ai documenti.

5 Nell'ambito di queste fasi preliminari all'attuazione del principio della trasparenza, il 6 dicembre 1993 il Consiglio e la Commissione approvavano 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»), allo scopo di fissare i principi disciplinanti l'accesso ai documenti della Commissione e del Consiglio.

6 Il codice di condotta prevede, tra l'altro, che:

«il pubblico avrà il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispongono la Commissione e il Consiglio. Con documento si intende ogni scritto, indipendentemente dal suo supporto, contenente dati esistenti, in possesso del Consiglio o della Commissione».

7 Il codice di condotta prevede inoltre che le istituzioni neghino l'accesso a qualsiasi documento la cui divulgazione possa pregiudicare taluni interessi, ivi compresi la protezione dell'interesse pubblico, la protezione dei singoli e della vita privata, e possono negare detto accesso per assicurare la tutela dell'interesse dell'istituzione relativo alla segretezza delle sue deliberazioni. Esso dispone inoltre che: «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.»

8 Lo stesso giorno, vale a dire il 6 dicembre 1993, il Consiglio adottava la decisione 93/662/CE, relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 304, pag. 1, in prosieguo: il «regolamento interno»). L'art. 4 prevede che le sessioni del Consiglio non sono pubbliche, tranne nei casi previsti dall'art. 6. L'art. 5 così dispone:

«1. Fatti salvi l'articolo 7, paragrafo 5, e altre disposizioni applicabili, le deliberazioni del Consiglio sono soggette al segreto professionale, sempre che il Consiglio non decida diversamente.

(...)

2. Il Consiglio può autorizzare la produzione in giustizia di una copia o di un estratto dei suoi processi verbali».

9 L'art. 9 del regolamento interno prevede, tra l'altro, che il processo verbale delle sessioni del Consiglio contenga di regola per ogni punto dell'ordine del giorno la menzione dei documenti presentati al Consiglio, le decisioni prese o le conclusioni raggiunte dal Consiglio e le dichiarazioni fatte dal Consiglio e quelle di cui un membro del Consiglio o la Commissione abbiano chiesto l'iscrizione. L'art. 22 prevede che «le modalità di accesso del pubblico ai documenti del Consiglio la cui divulgazione non ha conseguenze gravi o dannose sono adottate da quest'ultimo».

10 Il 20 dicembre 1993 il Consiglio adottava la decisione 93/731/CE, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio (GU L 340, pag. 43; in prosieguo: la «decisione 93/731»), allo scopo di dare attuazione ai principi stabiliti dal codice di condotta. L'art. 1 della decisione 93/731 prevede che «il pubblico ha accesso ai documenti del Consiglio alle condizioni previste dalla presente decisione. (...) Per documento del Consiglio si intende ogni scritto contenente dati esistenti, in possesso di detta istituzione, indipendentemente dal suo supporto, salvo l'articolo 2, paragrafo 2».

11 L'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 dispone quanto segue:

«L'accesso ad un documento del Consiglio non può essere concesso quando la sua divulgazione potrebbe nuocere alla tutela:

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

— dell'individuo e della vita privata;

— del segreto commerciale e industriale;

— degli interessi finanziari della Comunità;

— della riservatezza chiesta dalla persona fisica o giuridica che ha fornito una delle informazioni contenute nel documento, ovvero prevista dalla legislazione dello Stato membro che ha fornito una di tali informazioni».

12 L'art. 4, n. 2, prevede che «l'accesso ad un documento del Consiglio può essere rifiutato per tutelare la segretezza delle deliberazioni del Consiglio».

13 L'art. 7 della decisione così dispone:

«1. I servizi competenti del segretariato generale informano per iscritto il richiedente, entro un mese, del corso positivo riservato alla sua richiesta o dell'intenzione di darvi risposta negativa. In quest'ultimo caso, l'interessato è altresì informato dei motivi di tale intenzione e del fatto di disporre di un mese per formulare una richiesta di conferma ai fini della revisione della posizione presa, in mancanza della quale si presume che egli abbia rinunciato alla richiesta iniziale.

2. L'assenza di risposta a una richiesta entro il mese successivo alla presentazione di quest'ultima equivale ad una decisione di rifiuto, salvo che il richiedente presenti la richiesta di conferma entro il mese successivo.

3. La decisione di respingere una richiesta di conferma, che deve essere presa entro il mese successivo alla presentazione di tale richiesta, è debitamente motivata. Essa è comunicata quanto prima e per iscritto al richiedente, che è nel contempo informato del contenuto degli articoli 138 E e 173 del trattato che istituisce la Comunità europea, concernenti, rispettivamente, le condizioni alle quali le persone fisiche possono rivolgersi al mediatore ed il controllo della legittimità degli atti del Consiglio da parte della Corte di giustizia.

4. L'assenza di risposta entro il mese successivo alla presentazione della richiesta di conferma equivale ad una decisione di rifiuto».

Fatti

14 Il 2 febbraio 1994 il ricorrente, signor John Carvel, in qualità di European Affairs Editor (redattore incaricato di seguire le questioni europee) del giornale The Guardian, edito dalla ricorrente Guardian Newspapers Ltd, società di diritto britannico costituita sotto forma di una «company limited by shares» (sostanzialmente, una società per azioni), scriveva al segretario generale del Consiglio chiedendo accesso a un certo numero di documenti, tra cui i rapporti preparatori del Coreper, i processi verbali, i resoconti riguardanti i partecipanti e le votazioni, e le decisioni sia dei Consigli dei ministri degli Affari sociali (in prosieguo: i «Consigli "Affari sociali"») del 12 ottobre e del 23 novembre 1993, sia del Consiglio dei ministri della Giustizia (in prosieguo: il «Consiglio "Giustizia"») del 29 e 30 novembre 1993, nonché i processi verbali del Consiglio dei ministri dell'Agricoltura (in prosieguo: il «Consiglio "Agricoltura"») del 24 e 25 gennaio 1994.

15 Il 28 febbraio 1994 i ricorrenti ricevevano dal segretariato generale del Consiglio una copia dei rapporti preparatori, dei processi verbali e dei resoconti riguardanti i partecipanti e le votazioni concernenti i Consigli «Affari sociali» del 12 ottobre e del 23 novembre 1993. Quanto alle decisioni adottate dal Consiglio in tali date, essi venivano invitati a consultare i numeri della *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* in cui erano state pubblicate.

16 Viceversa, veniva loro negato l'accesso ai processi verbali, ai resoconti riguardanti i partecipanti e le votazioni nonché le decisioni del Consiglio «Giustizia» del 29 e 30 novembre 1993, con la motivazione che i documenti di cui trattasi «fanno diretto riferimento alle deliberazioni del Consiglio e, in forza del suo regolamento interno, non possono essere divulgati». Il Consiglio negava parimenti l'accesso ai rapporti preparatori concernenti il Consiglio «Giustizia» del 29 e 30 novembre 1993, riguardanti il suo futuro programma di lavoro, con la motivazione che si trattava nel caso di specie di «lavori preparatori precedenti la decisione del Consiglio (Giustizia e Affari interni) di raccomandare l'adozione, ad opera del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 1993, del programma di azione da varare nei settori della giustizia e degli affari interni». Al posto di detti documenti, il Consiglio inviava i testi definitivi adottati.

17 Quanto ai processi verbali del Consiglio «Agricoltura» del 24 e 25 gennaio 1994, i ricorrenti venivano informati del fatto che questi ultimi non erano ancora disponibili.

18 Nella suddetta lettera, datata 28 febbraio 1994, il Consiglio informava i ricorrenti circa il loro diritto di formulare una richiesta di conferma, entro il termine di un mese, avverso il diniego opposto dal Consiglio alla trasmissione dei documenti richiesti.

19 Il 14 marzo 1994 i ricorrenti formulavano una richiesta di conferma in cui rinnovavano, in particolare, la domanda di avere accesso ai documenti riguardanti il Consiglio «Giustizia» del 29 e 30 novembre 1993 e sottolineavano di aver già ricevuto dal Consiglio documenti analoghi, concernenti i Consigli «Affari sociali» del 12 ottobre e del 23 novembre 1993. Essi chiedevano pure nuovamente di avere accesso ai processi verbali del Consiglio «Agricoltura» del 24 e 25 gennaio 1994.

20 I ricorrenti non ricevevano risposta entro il termine di un mese di cui all'art. 7, n. 3, della decisione 93/731.

21 Il 29 aprile 1994 i ricorrenti scrivevano al Segretario generale del Consiglio, chiedendo chiarimenti sulla prassi seguita da tale istituzione in merito all'accesso ai suoi processi verbali e ai resoconti concernenti le votazioni in sede di deliberazione. Con la medesima lettera essi formulavano, ai sensi dell'art. 7, n. 2, della decisione 93/731, una richiesta di conferma in relazione ai processi verbali del Consiglio «Agricoltura» del 24 e 25 gennaio 1994.

22 Con lettera datata 17 maggio 1994, il Consiglio rispondeva ai ricorrenti nel modo seguente:

«1. Per quanto concerne i documenti riguardanti la preparazione e la riunione del Consiglio "Giustizia e Affari interni" del 29 e 30 novembre 1993 (punti 6-11 della lettera di Lor signori, datata 2 febbraio), il Consiglio ritiene che l'accesso a tale documentazione non possa essere concesso, poiché essa fa diretto riferimento alle deliberazioni del Consiglio e dei suoi organi preparatori. Se ne venisse accordato l'accesso, il Consiglio ometterebbe di tutelare la segretezza delle sue deliberazioni. I documenti di cui trattasi contengono notizie riservate in merito alla posizione assunta dai membri del Consiglio durante le sue deliberazioni.

Una gran parte delle informazioni contenute in detta documentazione è tuttavia presente nel comunicato stampa e in altri documenti già inviati a Lor signori. Ad esempio, i documenti preparatori (punti 6 e 7 della lettera di Lor signori, datata 2 febbraio) rispecchiavano una situazione provvisoria, suscettibile di mutamenti, e i testi definitivi concernenti il programma dei lavori del Consiglio vi sono stati trasmessi. Allo stesso modo, le decisioni più importanti adottate in occasione del Consiglio "Giustizia e Affari interni" del 29 e 30 novembre 1993, nonché un elenco dei ministri e dei membri della Commissione che vi hanno partecipato (rispettivamente, punti 10 e 11 della lettera di Lor signori, datata 2 febbraio) sono riportati nel comunicato stampa.

2. Le stesse considerazioni in materia di segretezza valgono effettivamente per i rapporti preparatori e per i processi verbali e i resoconti delle votazioni dei Consigli "Affari sociali" del 12 ottobre e del 23 novembre 1993 (punti 1-3 della lettera

di Lor signori, datata 2 febbraio), documenti che infatti non avrebbero dovuto essere inviati a Lor signori. Nondimeno, a causa della novità costituita dalla procedura da seguire per consentire l'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e dalla sua concreta attuazione, dette notizie vi sono state trasmesse a seguito di un errore dell'amministrazione.

3. L'accesso ai processi verbali del Consiglio "Agricoltura" del 24 gennaio 1994 (punto 13 della lettera di Lor signori, datata 2 febbraio) non può essere concesso per le medesime ragioni».

Procedura e conclusioni delle parti

23 È in tali circostanze che i ricorrenti hanno proposto il presente ricorso, in data 19 maggio 1994.

24 Con ordinanze 14 dicembre 1994 del presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale, i governi danese e olandese e il Parlamento europeo sono stati ammessi ad intervenire nella lite, a sostegno delle conclusioni dei ricorrenti.

25 La fase scritta è terminata il 19 aprile 1995. Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Esso ha tuttavia invitato il Consiglio a rispondere ad un quesito ed eventualmente a produrre in giudizio taluni documenti. Il Consiglio ha ottemperato a tale richiesta.

26 Le parti hanno svolto le loro osservazioni orali ed hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale nel corso dell'udienza del 5 luglio 1995.

27 I ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione con la quale il Consiglio nega loro l'accesso ai rapporti preparatori, ai processi verbali e ai resoconti riguardanti i partecipanti e le votazioni concernenti il Consiglio «Giustizia» del 29 e 30 novembre 1993;

— annullare la decisione 17 maggio 1994 con la quale il Consiglio nega loro l'accesso ai processi verbali del Consiglio «Agricoltura» del 24 e 25 gennaio 1994;

— annullare la decisione 17 maggio 1994 con la quale il Consiglio nega loro il libero accesso ai rapporti preparatori, ai processi verbali e ai resoconti riguardanti le votazioni concernenti i Consigli «Affari sociali» del 12 ottobre e del 23 novembre 1993;

— condannare il Consiglio alla rifusione delle spese sostenute dai ricorrenti, ai sensi dell'art. 87 del regolamento di procedura del Tribunale.

I ricorrenti hanno parimenti chiesto che il Consiglio produca in giudizio, da un lato, le registrazioni o i resoconti stenografici integrali di tutte le riunioni del Consiglio e dei suoi organi ausiliari nel corso delle quali le loro domande sono state

esaminate e, dall'altro, la relazione del servizio giuridico del Consiglio al Coreper/Consiglio (documento 5 maggio 1994, 6853/94 JUR 110, in prosieguo: la «relazione del servizio giuridico 5 maggio 1994»).

28 Il Consiglio conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare i ricorrenti alle spese.

29 Il governo danese conclude che il Tribunale voglia:

— annullare le decisioni di rigetto adottate dal Consiglio;

— condannare il Consiglio alle spese.

Esso ha anche chiesto che il Consiglio produca in giudizio la relazione del servizio giuridico 5 maggio 1994.

30 Il governo olandese conclude che il Tribunale voglia:

— accogliere la domanda dei ricorrenti.

31 Il Parlamento europeo conclude che il Tribunale voglia:

— accogliere le domande dei ricorrenti e annullare le decisioni di diniego adottate dal Consiglio.

Sulla ricevibilità

32 I ricorrenti contestano la decisione che, secondo loro, è contenuta nella lettera datata 17 maggio 1994, con la quale il Consiglio, sempre secondo il loro parere, ha negato ai ricorrenti, tra l'altro, il libero accesso ai rapporti preparatori, ai processi verbali e ai resoconti relativi alle votazioni concernenti i Consigli «Affari sociali» del 12 ottobre e del 23 novembre 1993.

33 Il Tribunale ricorda che il 28 febbraio 1994 i ricorrenti avevano però ricevuto dal segretariato generale del Consiglio copia dei rapporti preparatori, dei processi verbali e dei resoconti relativi ai partecipanti e alle votazioni concernenti i Consigli «Affari sociali».

34 In seguito, nella lettera datata 17 maggio 1994, il Consiglio ha affermato che i documenti concernenti i Consigli «Affari sociali» erano stati inviati a causa di un errore dell'amministrazione. Tale indicazione tuttavia mirava solo a spiegare la ragione per

la quale il Consiglio aveva inviato i documenti e non costituiva una richiesta di restituzione degli stessi.

35 Ciò posto, il Tribunale giudica che la lettera datata 17 maggio 1994 non contiene una decisione mediante la quale il Consiglio avrebbe negato ai ricorrenti l'accesso ai documenti di cui trattasi. Ne discende che la domanda dei ricorrenti avente ad oggetto l'annullamento della decisione 17 maggio 1994 è irricevibile per la parte in cui essa fa riferimento ai documenti concernenti i Consigli «Affari sociali», dato che il Consiglio non ha mai adottato nessuna decisione che negasse ai ricorrenti l'accesso a detta documentazione.

Nel merito

36 A sostegno del loro ricorso, i ricorrenti deducono cinque motivi, vale a dire: violazione del principio fondamentale di diritto comunitario che sancisce l'accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione europea; violazione del principio della tutela del legittimo affidamento; violazione dell'art. 4, n. 2, della decisione 93/731, in quanto le decisioni contestate sarebbero espressione di un rifiuto di concedere l'accesso a taluni tipi di documenti per ragioni di principio; violazione dell'art. 7, n. 3, della decisione 93/731 e dell'art. 190 del Trattato CE, in quanto le decisioni controverse sarebbero viziate per difetto di motivazione; e, infine, sviamento di potere.

37 Tuttavia, prima di esaminare i motivi dedotti dai ricorrenti, occorre accertare la data esatta delle decisioni di cui essi contestano la legittimità. I ricorrenti chiedono, da un lato, l'annullamento della decisione con la quale il Consiglio ha rifiutato di concedere loro l'accesso ai rapporti preparatori, ai processi verbali e ai resoconti relativi ai partecipanti e alle votazioni concernenti il Consiglio «Giustizia» del 29 e 30 novembre 1993 e, dall'altro, l'annullamento della decisione 17 maggio 1994, con la quale il Consiglio ha rifiutato di concedere loro l'accesso ai processi verbali del Consiglio «Agricoltura» del 24 e 25 gennaio 1994. Tuttavia, i ricorrenti non hanno precisato la data della decisione che ha loro negato l'accesso ai documenti concernenti il Consiglio «Giustizia».

38 Per quanto concerne la data in cui il Consiglio ha negato ai ricorrenti l'accesso ai processi verbali del Consiglio «Agricoltura», il Tribunale ricorda che, il 2 febbraio 1994, i ricorrenti hanno richiesto la comunicazione di detta documentazione e che essi sono stati informati del fatto che quest'ultima non era ancora disponibile (v. il precedente punto 17). I ricorrenti hanno reiterato la loro richiesta in data 14 marzo 1994. Essi non hanno ricevuto nessun riscontro entro il termine di un mese. Il 29 aprile 1994 i ricorrenti hanno formulato una richiesta di conferma avente ad oggetto gli stessi documenti. Il 17 maggio 1994 il Consiglio, nel termine di un mese di cui all'art. 7, n. 3, della decisione 93/731, ha scritto ai ricorrenti, illustrando le ragioni per le quali aveva deciso di negare loro l'accesso ai processi verbali del Consiglio «Agricoltura».

39 Ciò posto, il Tribunale ritiene che è questa lettera datata 17 maggio 1994 quella che costituisce la decisione che nega ai ricorrenti l'accesso ai processi verbali del Consiglio «Agricoltura».

40 Per quanto concerne la data della decisione del Consiglio che nega ai ricorrenti la concessione dell'accesso ai rapporti preparatori, ai processi verbali e ai resoconti relativi ai partecipanti e alle votazioni concernenti il Consiglio «Giustizia», il Tribunale ricorda che l'art. 7, n. 3, della decisione 93/731 dispone che la decisione di respingere una richiesta di conferma deve essere presa entro il mese successivo alla presentazione di tale richiesta, e che l'art. 7, n. 4, prevede che l'assenza di risposta entro il mese successivo alla presentazione della richiesta di conferma equivale a una decisione di rifiuto.

41 Il Tribunale osserva che i ricorrenti hanno presentato una richiesta di conferma il 14 marzo 1994 e che il Consiglio ha risposto ad essa solo il 17 maggio 1994. Ne discende che il Consiglio ha omesso di rispondere alla richiesta di conferma nel termine fissato dall'art. 7, n. 3, della decisione 93/731 e che il diniego d'accesso ai documenti di cui trattasi va considerato un rigetto tacito, maturato un mese dopo il 14 marzo 1994.

42 Dopo aver accertato la data esatta delle decisioni di diniego opposte dal Consiglio, il Tribunale ritiene utile esaminare anzitutto il terzo motivo dedotto dai ricorrenti.

Argomenti delle parti

43 I ricorrenti sostengono che il Consiglio ha espresso, per ragioni di principio, un rifiuto in merito alla concessione dell'accesso ai documenti relativi alle sue deliberazioni e affermano che tale rifiuto è contrario all'art. 4, n. 2, della decisione 93/731, il quale prevede che l'accesso a un documento del Consiglio «può» essere rifiutato per tutelare la segretezza delle sue deliberazioni. Secondo i ricorrenti, detta norma implica che il Consiglio deve procedere a un attento contemperamento degli interessi in gioco prima di decidere se rifiutare o meno l'accesso a un documento. I ricorrenti deducono che l'esistenza di un rifiuto fondato su ragioni di principio è corroborata dalla dichiarazione rilasciata dai governi danese e olandese a conclusione del Consiglio del 16 e 17 maggio 1994, la quale, secondo il loro parere, conferma che il Consiglio non ha operato nessun bilanciamento di interessi prima di decidere il rigetto della loro richiesta di conferma.

44 Facendo richiamo al codice di condotta adottato dal Consiglio e dalla Commissione, i ricorrenti sostengono che da quest'ultimo discende che la segretezza delle deliberazioni rappresenta solo uno degli interessi da prendere in considerazione in sede di applicazione del principio generale dell'accesso ai documenti delle istituzioni. Essi sottolineano che è alla luce di tali considerazioni che va interpretato l'art. 4, n. 2, della decisione 93/731 e ritengono che un rifiuto, fondato su ragioni di principio, di concedere l'accesso a taluni documenti, a causa della loro connessione con deliberazioni del Consiglio di cui occorre tutelare la segretezza — come dichiarato dal Consiglio nella sua lettera datata 17 maggio 1994 — è contrario al suddetto art. 4, n. 2.

45 Replicando all'argomento del Consiglio secondo il quale l'accesso ai suoi processi verbali nuocerebbe al processo decisionale della Comunità, i ricorrenti dichiarano che non è loro intenzione sostenere che la decisione 93/731 consenta loro un

accesso automatico alla documentazione del Consiglio. Essi considerano inoltre poco convincente tale argomento del Consiglio, dato che i processi verbali del Consiglio contengono semplicemente un'esposizione delle conclusioni cui quest'ultimo è pervenuto, nonché le dichiarazioni ufficiali formulate da una delegazione, la quale chiede poi che esse vengano inserite nel processo verbale. Sarebbe pertanto improbabile che l'accesso ai processi verbali del Consiglio porti alla divulgazione di posizioni nazionali.

46 Il Consiglio sostiene che i ricorrenti non hanno addotto nessuna prova a sostegno della loro allegazione secondo la quale esso non ha operato un contemperamento degli interessi esistenti e che spetta ai ricorrenti, sui quali incombe l'onere della prova, suffragare le loro deduzioni.

47 Per quanto riguarda la decisione 93/731, il Consiglio sostiene che quest'ultima va interpretata in conformità con il suo regolamento interno. Esso sottolinea che detta decisione, essendo fondata su questo regolamento, non prevale in nessun modo sulle disposizioni di quest'ultimo e va interpretata in armonia con esso. Orbene, secondo l'art. 5, n. 1, del regolamento interno, in linea di principio le deliberazioni del Consiglio non devono essere assolutamente divulgate, benché il Consiglio possa decidere diversamente.

48 Il Consiglio respinge le affermazioni dei ricorrenti, secondo le quali l'art. 4, n. 2, della decisione 93/731 lo avrebbe indotto a ritenersi autorizzato a opporre un rifiuto per ragioni di principio e dichiara di poter benissimo far sempre uso della deroga prevista dal regolamento interno e decidere di divulgare la documentazione relativa alle proprie deliberazioni. Il mero fatto che esso abbia deciso di non farne uso nel caso di specie non può fondare la presunzione che non ne faccia uso nemmeno in futuro.

49 Per quanto concerne il rifiuto opposto nel caso di specie, il Consiglio sostiene di aver correttamente valutato gli interessi in gioco. Esso respinge l'allegazione dei

ricorrenti secondo la quale, motivando il rifiuto di concedere l'accesso a un documento particolare con il fatto che detto documento rientrava in una categoria di documenti concernenti le deliberazioni del Consiglio di cui va protetta la segretezza, esso ha violato l'art. 4, n. 2, della decisione 93/731.

50 Il Consiglio fornisce alcune precisazioni in merito allo svolgimento della procedura che ha portato alla decisione di rifiuto in oggetto. Esso spiega che una nota introduttiva del 25 marzo 1994, contenente un progetto di rigetto della richiesta dei ricorrenti, è stata esaminata, fra l'altro, dal Coreper in data 30 marzo 1994, ma che la questione non è stata sottoposta al Consiglio. Esso prosegue illustrando che il 13 aprile 1994, in occasione di una riunione successiva del Coreper, la questione è stata iscritta all'ordine del giorno del Consiglio del 18 e 19 aprile 1994, ma che una delegazione in seno al Consiglio ha chiesto che il punto venisse ritirato dall'ordine del giorno. Il Consiglio sostiene che è a causa di tale richiesta se esso non ha potuto rispettare il termine di un mese fissato nella decisione 93/731. Il 22 aprile 1994 il Coreper avrebbe confermato la propria decisione precedente di suggerire al Consiglio il rigetto della domanda dei ricorrenti. La questione sarebbe stata nuovamente iscritta al punto «A» dell'ordine del giorno del Consiglio del 16 e 17 maggio 1994. Sarebbe maturata in queste circostanze, il 16 maggio 1994, la decisione del Consiglio di rigettare la richiesta dei ricorrenti. Il risultato della votazione è stato reso pubblico su richiesta del Regno di Danimarca.

51 Il Consiglio sottolinea che il progetto di risposta alla richiesta dei ricorrenti è stato sottoposto al gruppo che predispone i lavori del Coreper prima parte, prima di essere sottoposto a quest'ultimo, mentre talune decisioni possono essere adottate dal Consiglio senza essere preventivamente esaminate da un gruppo di lavoro. Esso fa inoltre rilevare che non si deve ritenere che le decisioni adottate al punto «A» dell'ordine del giorno del Consiglio non siano state compiutamente valutate sulla stessa base di tutte le altre decisioni del Consiglio ed aggiunge che, ormai, le richieste di conferma sono sempre esaminate dal gruppo «informazione».

52 Allo scopo di precisare le ragioni alla base del principio della segretezza dei suoi lavori, il Consiglio sottolinea che esso opera in una cornice fatta di trattative e compromessi, in occasione dei quali i suoi membri esprimono liberamente le loro

perplessità e le posizioni dei rispettivi governi. È a suo avviso essenziale che tali posizioni non vengano divulgate, soprattutto se i membri sono costretti ad abbandonarle al fine di raggiungere un accordo, al punto persino di non rispettare le istruzioni ricevute a livello nazionale su un aspetto particolare. Il Consiglio considera quest'insieme di trattative e compromessi vitale ai fini dell'adozione della legislazione comunitaria; è un processo che correrebbe seri rischi qualora le delegazioni dovessero continuamente tener conto dell'eventualità sia che le loro posizioni, nella formulazione ad esse data in sede di registrazione nei processi verbali del Consiglio, possano essere divulgate in qualsiasi momento a causa della possibilità di avere accesso a tali documenti, sia che il Consiglio abbia concesso o meno un'autorizzazione a tal fine.

53 Il Consiglio dichiara che sia nel caso dei documenti concernenti il Consiglio «Giustizia» del 29 e 30 novembre 1993, che puntualizzano le posizioni di taluni membri del Consiglio e contengono una dichiarazione di uno di essi, sia nel caso del processo verbale del Consiglio «Agricoltura» del 24 gennaio 1994, che riporta precise prese di posizione adottate dalla maggior parte dei membri del Consiglio, esso non ha giudicato opportuno far uso della norma del regolamento interno che gli consente di derogare al principio della segretezza dei suoi lavori, divulgando i relativi documenti.

54 Il Consiglio sottolinea che la dichiarazione resa dai governi danese e olandese al termine del Consiglio del 16 e 17 maggio 1994, secondo la quale non si sarebbe operato nessun contemperamento degli interessi esistenti, non dimostra la veridicità di tale analisi ma prova semplicemente la presenza di un punto di vista minoritario, del quale essa è espressione.

55 Il governo danese fa rilevare che il diniego opposto dal Consiglio nel caso di specie era basato sul fatto che i documenti richiesti erano direttamente collegati alle deliberazioni del Consiglio e pertanto erano considerati segreti. Secondo il governo danese, non è stata compiuta nessuna valutazione concreta degli interessi in gioco, ad onta del legittimo affidamento che i ricorrenti potevano nutrire sull'effettivo svolgimento di una simile valutazione.

56 A sostegno delle sue tesi il governo danese fa richiamo alla dichiarazione resa al termine del Consiglio del 16 e 17 maggio 1994, secondo la quale «non è stata operata un'analisi comparativa che tenesse conto, da un lato, degli interessi dei cittadini che chiedono di essere informati e, dall'altro, dei criteri di riservatezza delle deliberazioni del Consiglio, come sarebbe doveroso, secondo il parere dei governi danese e olandese, nel caso in cui il Consiglio fondi il suo rigetto su detti criteri specifici». Esso sottolinea di aver votato, così come il governo olandese, contro il rifiuto opposto ai ricorrenti.

57 Il governo danese sottolinea che, alla luce dell'art. 4, n. 2, della decisione 93/731, la decisione di rifiutare l'accesso ai documenti è facoltativa. Secondo il suo parere, ciò significa che il Consiglio ha l'obbligo, riguardo a ciascuna specifica richiesta, di compiere una valutazione concreta, caso per caso e documento per documento, degli interessi in gioco, il che vuol dire che egli deve ricorrere al metodo detto «del caso specifico».

58 Il governo olandese sottolinea che, in forza dell'art. 4, n. 2, il Consiglio dispone di un potere discrezionale che gli consente di respingere una richiesta di accesso ai suoi documenti. Quando fa uso di tale potere, il Consiglio deve contemperare, da un lato, l'interesse del cittadino ad avere accesso ai documenti del Consiglio e, dall'altro, l'interesse del Consiglio a tutelare la segretezza delle proprie deliberazioni.

59 Ebbene, secondo il governo olandese, il Consiglio nel caso di specie non ha operato un bilanciamento degli interessi in gioco, così come avrebbe dovuto fare. Esso fa riferimento in merito alle discussioni svoltesi in seno al Consiglio a seguito della richiesta dei ricorrenti e secondo i termini della lettera del Consiglio datata 17 maggio 1994.

60 Per quanto concerne, in particolare, le discussioni in seno al Consiglio, il governo olandese fa riferimento alla dichiarazione da esso resa unitamente al governo danese al termine del Consiglio del 16 e 17 maggio 1994 (v. il precedente punto 56).

61 Il Parlamento europeo sostiene che la lettera datata 17 maggio 1994 non contiene nessun elemento che consenta di ritenere che il Consiglio abbia posto a confronto gli interessi dei cittadini che richiedono l'accesso a documenti con il proprio interesse alla tutela della segretezza delle sue deliberazioni. Secondo il Parlamento, la dichiarazione resa dai governi danese e olandese al termine del Consiglio del 16 e 17 maggio 1994 conferma tale analisi.

Giudizio del Tribunale

62 Per quanto concerne l'interpretazione dell'art. 4, n. 2, della decisione 93/731, occorre anzitutto sottolineare che detta decisione rappresenta l'ultima di tre misure adottate durante il mese di dicembre del 1993, le quali contengono disposizioni concernenti l'attuazione del principio della trasparenza (v. i precedenti punti 5-13). Fra tali misure, essa è l'unica di carattere legislativo che riguardi l'accesso del pubblico ai documenti. Ne discende che la decisione 93/731 è il solo provvedimento che disciplini il diritto d'accesso dei cittadini ai documenti, mentre il regolamento interno regola i meccanismi di funzionamento interno del Consiglio.

63 Il Tribunale ricorda che l'art. 1 della decisione 93/731 dispone che il pubblico ha accesso ai documenti del Consiglio alle condizioni previste dalla suddetta decisione e che l'art. 4 della medesima fissa alcune eccezioni a tale principio. In forza dell'art. 4, n. 1, l'accesso a un documento del Consiglio non può essere concesso quando la sua divulgazione potrebbe nuocere alla tutela di taluni interessi (v. il precedente punto 11). Ai sensi dell'art. 4, n. 2, l'accesso a un documento del Consiglio «può» essere rifiutato per tutelare la segretezza delle deliberazioni del Consiglio.

64 Ne discende che il Consiglio è pertanto obbligato, in osservanza dell'art. 4, n. 1, a negare l'accesso ai documenti in presenza di talune condizioni. Viceversa, ai sensi dell'art. 4, n. 2, il Consiglio dispone di un potere discrezionale che gli consente di

respingere eventualmente una richiesta di accesso a taluni documenti che facciano riferimento alle sue deliberazioni.

65 Il Tribunale ritiene che sia dal dettato dell'art. 4 della decisione 93/731, sia dal fine perseguito da detta decisione, che mira a concedere un vasto accesso del pubblico ai documenti del Consiglio, discende che, quando quest'ultimo esercita il potere discrezionale che gli compete ai sensi dell'art. 4, n. 2, esso deve realmente contemperare, da un lato, l'interesse del cittadino ad ottenere un accesso ai suoi documenti e, dall'altro, il suo interesse eventuale a tutelare la segretezza delle proprie deliberazioni.

66 Occorre aggiungere che questa interpretazione dell'art. 4, n. 2, è conforme alle disposizioni del codice di condotta (v. i precedenti punti 6 e 7), che la decisione 93/731 mirava ad attuare.

67 Ne consegue che, ogni qual volta venga richiesto l'accesso a taluni documenti, il Consiglio deve contemperare gli interessi prima definiti, adottando la sua decisione secondo la procedura a tal fine applicabile.

68 Nell'ambito del suo regolamento interno, il Consiglio dispone anche di un potere discrezionale di cui deve fare eventualmente uso per dare esecuzione alle decisioni da esso adottate ai sensi dell'art. 4, n. 2, della decisione 93/731. L'istituzione convenuta non può privare i cittadini dei diritti ad essi spettanti grazie all'art. 4, n. 2, della decisione 93/731, omettendo di esercitare il potere conferitogli dall'art. 5, n. 1, del suo regolamento interno.

69 Dopo aver precisato la portata dell'art. 4, n. 2, della decisione 93/731, spetta ora al Tribunale il compito di valutare se il Consiglio abbia esercitato il suo potere discrezionale nel caso di specie in conformità alle disposizioni di detto articolo.

70 I ricorrenti, i governi danese e olandese e il Parlamento europeo sostengono che le richieste dei ricorrenti sono state oggetto di rigetto automatico da parte del Consiglio, in quanto quest'ultimo non ha mai operato un bilanciamento degli interessi in gioco prima di giungere alla conclusione di dover negare l'accesso ai documenti di cui trattasi. A sostegno di tale argomento essi richiamano, in particolare, da un lato, le lettere del Consiglio datate 28 febbraio e 17 maggio 1994 (v. i precedenti punti 15-18 e 22) e, dall'altro, la dichiarazione resa dai governi danese e olandese al termine del Consiglio del 16 e 17 maggio 1994 (v. il precedente punto 56).

71 Quanto alla lettera del 28 febbraio 1994, il Tribunale ricorda che, nel quinto punto della medesima, il Consiglio ha rifiutato l'accesso ai documenti concernenti il Consiglio «Giustizia» del 29 e 30 novembre 1993 con la motivazione che i documenti di cui trattasi «fanno diretto riferimento alle deliberazioni del Consiglio e, in forza del suo regolamento interno, non possono essere divulgati».

72 Per quel che riguarda la lettera datata 17 maggio 1994, il Tribunale rileva che il Consiglio ha confermato il suo rifiuto di concedere ai ricorrenti la documentazione richiesta in quanto quest'ultima «fa diretto riferimento alle deliberazioni del Consiglio e dei suoi organi preparatori. Se ne venisse accordato l'accesso, il Consiglio ometterebbe di tutelare la segretezza delle sue deliberazioni. I documenti di cui trattasi contengono notizie riservate in merito alla posizione assunta dai membri del Consiglio durante le sue deliberazioni» (v., nel precedente punto 22, il testo integrale della lettera datata 17 maggio 1994).

73 A giudizio del Tribunale, da queste due lettere si deduce che il Consiglio, rispondendo alle richieste dei ricorrenti, non ha rispettato l'obbligo di contemperare gli interessi in gioco, prescritto dall'art. 4, n. 2, della decisione 93/731. I testi di tali lettere indicano infatti che il Consiglio ha ritenuto, da un lato, di essere obbligato a negare l'accesso ai documenti di cui trattasi per la semplice ragione che questi ultimi erano connessi alle sue deliberazioni e che, dall'altro, il regolamento interno, per la precisione l'art. 5, sarebbe stato violato se i documenti richiesti dai ricorrenti fossero stati divulgati. Quest'erronea interpretazione da parte del Consiglio delle norme di cui trattasi è illustrata, del resto, dalle frasi seguenti, che compaiono anzitutto nella lettera datata 28 febbraio 1994: «(...) I am unable to send you these documents, since they (...) cannot (...) be disclosed» (mi è impossibile inviare a Lor signori questi documenti, dal momento che essi (...) non possono (...) essere divulgati); e poi nella lettera datata 17 maggio 1994: «(...) access to these documents cannot be allowed (...)» (l'accesso a tale documentazione non può essere concesso); frasi che indicano che il Consiglio ha ritenuto di non avere la possibilità di divulgare i documenti richiesti.

74 Le conclusioni del Tribunale in merito a tale questione di fatto sono corroborate dalla dichiarazione resa dai governi danese e olandese al termine del Consiglio del 16 e 17 maggio 1994, durante il quale si è deciso di negare ai ricorrenti l'accesso ai documenti richiesti, dichiarazione secondo la quale in seno al Consiglio non si è svolta nessuna analisi comparativa che contemperasse, da un lato, gli interessi dei cittadini che richiedevano le informazioni e, dall'altro, i criteri di riservatezza delle deliberazioni del Consiglio (v. il precedente punto 56).

75 Il governo danese, inoltre, rispondendo a un quesito posto dal Tribunale in udienza, ha precisato che durante la discussione svoltasi in seno al gruppo di lavoro e al Coreper non è stata compiuta nessuna valutazione specifica degli interessi in gioco e che si è parlato esclusivamente di questioni procedurali, della possibilità di opporre un rifiuto automatico o di seguire il metodo «del caso specifico».

76 Il Consiglio ha sostenuto che la dichiarazione resa dai governi danese e olandese al termine del Consiglio del 16 e 17 maggio 1994 prova solo l'esistenza di un punto di vista minoritario. Il Tribunale non può accogliere tale analisi. L'opinione espressa con tale dichiarazione era indubbiamente minoritaria. È però giocoforza constatare

che la suddetta dichiarazione contiene precisazioni relative ai termini del dibattito svoltosi in merito all'adozione delle decisioni controverse. Tali precisazioni non dipendono da posizioni di maggioranza o minoranza; viceversa, esse chiariscono la questione di fatto sulla quale il Tribunale è chiamato a decidere.

77 Il Tribunale osserva che il Consiglio, quando gli sono state contestate tali precisazioni, non ha dedotto nessun elemento concreto idoneo a confutarle e a dimostrare che esso abbia davvero operato una valutazione degli specifici interessi in gioco. Esso si è limitato a fornire alcune indicazioni sullo svolgimento della procedura che ha condotto alle decisioni di rigetto di cui trattasi ed ha sostenuto semplicemente che le richieste dei ricorrenti sono state discusse dai diversi organi del Consiglio.

78 Ciò posto occorre constatare che, per quanto concerne le richieste di accesso ai documenti riguardanti i Consigli «Giustizia» e «Agricoltura», il Consiglio ha omesso di esercitare il suo potere discrezionale conformemente alle disposizioni di cui trattasi, nell'interpretazione ad esse fornita dal Tribunale (v. il precedente punto 65).

79 Ne discende che il terzo motivo deve essere accolto.

80 Ciò posto, le decisioni controverse devono essere annullate, senza che occorra esaminare gli altri motivi dedotti dai ricorrenti, né statuire sia sulla domanda dei ricorrenti mirante ad ordinare al Consiglio la produzione in giudizio delle registrazioni o dei resoconti stenografici integrali di tutte le riunioni del Consiglio e dei suoi organi ausiliari durante le quali si è discusso della loro pratica, sia sulla domanda dei ricorrenti e del governo danese mirante ad ordinare al Consiglio la produzione in giudizio della relazione del servizio giuridico 5 maggio 1994.

Sulle spese

81 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Consiglio è rimasto sostanzialmente soccombente e i ricorrenti hanno fatto domanda in tal senso, occorre porre le spese a carico della parte convenuta. Ai sensi dell'art. 87, n. 4, del suddetto regolamento, le istituzioni e gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Ciò posto, il Regno di Danimarca, il Regno dei Paesi Bassi e il Parlamento europeo, intervenuti a sostegno dei ricorrenti, sopporteranno le loro rispettive spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) La decisione tacita del Consiglio che ha negato ai ricorrenti l'accesso ai rapporti preparatori, ai processi verbali e ai resoconti concernenti i partecipanti e le votazioni del Consiglio «Giustizia» del 29 e 30 novembre 1993, e la decisione contenuta nella lettera del Consiglio datata 17 maggio 1994 che ha negato l'accesso ai processi verbali del Consiglio «Agricoltura» del 24 e 25 gennaio 1994 sono annullate.

2) Per il resto, il ricorso è respinto.

3) Il Consiglio è condannato alle spese.

4) Il Regno di Danimarca, il Regno dei Paesi Bassi e il Parlamento europeo sopporteranno le loro rispettive spese.

Vesterdorf Barrington Saggio

Kirschner Kalogeropoulos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 ottobre 1995.

Il cancelliere Il presidente

H. Jung B. Vesterdorf