SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)
19 luglio 1999 *

Nella causa T-14/98,

Heidi Hautala, membro del Parlamento europeo, residente a Helsinki, con gli avv.ti Onno W. Brouwer e Thomas Janssens, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Marc Loesch, 11, rue Goethe,

ricorrente,

sostenuta da

Repubblica finlandese, rappresentata dal signor Holger Rotkirch, capo del servizio «affari giuridici» presso il ministero degli Affari esteri, e dalla signora Tuula Pynnä, consigliere giuridico presso il medesimo ministero, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Finlandia, 2, rue Heinrich Heine,

e

Regno di Svezia, rappresentato dalle signore Lotty Nordling, direttore generale della direzione «affari giuridici» presso il ministero degli Affari esteri, Karin Kussak, e Kristina Svahn Starrsjö e dal signor Anders Kruse, consiglieri giuridici presso il medesimo ministero, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Svezia, 2, rue Heinrich Heine,

intervenienti,

* Lingua processuale: l'inglese.

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dalla signora Jill Aussant e dai signori Giorgio Maganza e Martin Bauer, rispettivamente direttore presso il servizio giuridico e consigliere giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Alessandro Morbilli, direttore generale della direzione «affari giuridici» della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

sostenuto da

Repubblica francese, rappresentata dalla signora Kareen Rispal-Bellanger, vicedirettore presso la direzione «affari giuridici» del ministero degli Affari esteri, e dal signor Denis Wibaux, segretario degli Affari esteri, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

interveniente,

avente ad oggetto la domanda diretta all'annullamento della decisione del Consiglio 4 novembre 1997 che nega alla ricorrente l'accesso a un documento,

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

composto dai signori B. Vesterdorf, presidente, J. Pirrung e M. Vilaras, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 4 marzo 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Ambito normativo

1 L'atto finale del Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, contiene una dichiarazione (in prosieguo: la «dichiarazione n. 17») sul diritto di accesso all'informazione, così redatta:

«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 (Boll. CE 12-1992, pag. 7).

3 Il 5 maggio 1993 la Commissione indirizzava al Consiglio, al Parlamento e al Comitato economico e sociale la comunicazione 93/C 156/05, relativa all'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni (GU C 156, pag. 5). Essa conteneva i risultati di un'indagine comparativa sull'accesso del pubblico ai documenti negli Stati membri e in taluni paesi terzi, concludendo che esistevano 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), nella quale esponeva i principi fondamentali che disciplinano l'accesso ai documenti.

5 Il Consiglio europeo di Copenaghen del 22 giugno 1993 invitava Consiglio e Commissione «a proseguire nei loro lavori tenendo presente che si doveva assicurare il massimo accesso possibile dei cittadini all'informazione» (Boll. CE 6-1993, pag. 16, punto I.22).

6 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 che disciplinano l'accesso ai loro documenti.

7 Il codice enuncia il seguente principio generale:

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

8 Con il termine «documento» esso intende «ogni scritto, indipendentemente dal suo supporto, contenente dati esistenti, in possesso della Commissione o del Consiglio»

9 Il codice di condotta elenca nei seguenti termini le circostanze che possono essere fatte valere da un'istituzione per giustificare il rigetto di una richiesta di accesso a un documento:

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

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

— (...)

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

10 Il codice di condotta dispone inoltre quanto segue:

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

11 Per garantire l'attuazione di questo impegno, 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»).

12 L'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 stabilisce 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);

(...)».

Fatti all'origine della controversia

13 La ricorrente è membro del Parlamento europeo.

14 Il 14 novembre 1996 essa sottoponeva al Consiglio un'interrogazione scritta (interrogazione scritta P-3219/96, GU 1997, C 186, pag. 48) volta ad ottenere chiarimenti in merito agli otto criteri dell'esportazione di armi definiti dal Consiglio europeo di Lussemburgo del giugno 1991 e dal Consiglio europeo di Lisbona del giugno 1992. In particolare, la ricorrente proponeva i quesiti seguenti:

«Quali misure intende il Consiglio adottare affinché cessino le violazioni dei diritti umani perpetrate con l'apporto dell'esportazione di armi dagli Stati membri? Per quale ragione le direttive destinate alla puntualizzazione dei criteri proposte al Comitato politico del gruppo di lavoro "Esportazione di armi convenzionali" del Consiglio sono segrete?»

15 Il Consiglio rispondeva il 10 marzo 1997 spiegando, in particolare, quanto segue:

«Uno degli otto criteri riguarda il rispetto dei diritti dell'uomo da parte del paese di destinazione finale, che è tema che sta a cuore a tutti gli Stati membri. Su questo ed altri aspetti della politica di esportazione di armi si svolgono scambi di opinioni tra Stati membri nell'ambito del gruppo "Esportazioni di armi convenzionali" della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), che è stato incaricato di prestare particolare attenzione all'applicazione degli otto criteri nella prospettiva di pervenire ad una interpretazione comune.

Nella riunione del 14-15 novembre 1996 il Comitato politico [del Consiglio] ha approvato una relazione del gruppo «Esportazioni di armi convenzionali» nella prospettiva di migliorare ulteriormente l'applicazione coerente dei criteri comuni.

Il Comitato politico ha inoltre deciso che il Gruppo continui a seguire attentamente questo problema.

Le decisioni operative nella concessione delle licenze di esportazione restano tuttavia di competenza delle autorità nazionali. Il Consiglio non è pertanto in grado di pronunciarsi sulle autorizzazioni individuali di esportazione o sulle politiche nazionali di informazione al pubblico in questo settore».

16 Con lettera 17 giugno 1997, indirizzata al Segretario generale del Consiglio, la ricorrente chiedeva che le venisse comunicata la relazione menzionata nella risposta del Consiglio (in prosieguo: la «relazione controversa»).

17 La relazione controversa è stata approvata dal Comitato politico, ma non lo è mai stata dal Consiglio. Essa è stata redatta nel quadro del sistema speciale di corrispondenza europea «COREU» — sistema adottato nel 1995 dagli Stati membri e dalla Commissione nell'ambito della PESC in attuazione delle disposizioni del Titolo V del Trattato sull'Unione europea — che non costituisce oggetto di diffusione attraverso i consueti canali di distribuzione dei documenti del Consiglio. Nella prassi di tale istituzione la rete COREU è riservata alle questioni rientranti nel Titolo V sopra citato. La diffusione di documenti trasmessi attraverso la rete COREU è limitata ad un numero ristretto di destinatari autorizzati negli Stati membri, alla Commissione e al segretariato generale del Consiglio.

18 Con lettera 25 luglio 1997 il segretariato generale del Consiglio ha negato l'accesso alla relazione controversa, in forza dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731, osservando che essa «conteneva informazioni estremamente sensibili la cui divulgazione potrebbe nuocere all'interesse pubblico nel campo della sicurezza pubblica».

19 Con lettera 1° settembre 1997 la ricorrente formulava una richiesta di conferma, ai sensi dell'art. 7, n. 1, della decisione 93/731.

20 Di tale richiesta si occupavano il Gruppo «informazione» del Comitato dei rappresentanti permanenti riunitosi il 24 ottobre 1997 e i membri del Consiglio durante la sessione del 3 novembre 1997, al termine della quale la maggioranza semplice prescritta riteneva di dover rispondere in senso negativo. Quattro delegazioni erano favorevoli alla divulgazione.

21 Con lettera 4 novembre 1997 (in prosieguo: la «decisione impugnata») il Consiglio ha respinto la richiesta di conferma nei seguenti termini:

«Faccio seguito alla Sua lettera del 1° settembre 1997 in cui Lei formula, ai sensi dell'art. 7, n. 1, della decisione 93/731/CE, una richiesta di conferma volta ad ottenere l'accesso alla relazione [controversa...].

La Sua domanda è stata riconsiderata dal Consiglio sulla base di un esame del suddetto documento.

Il Consiglio ha concluso nel senso che la divulgazione della relazione [controversa ...] potrebbe nuocere alle relazioni dell'Unione europea con paesi terzi.

L'accesso a tale documento va quindi negato in forza dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731/CE, al fine di tutelare l'interesse pubblico nel campo delle relazioni internazionali».

22 La relazione controversa ha indotto il Consiglio ad adottare, l'8 giugno 1998, un codice di condotta per le esportazioni di armi che ha costituito oggetto di pubblicazione.

Procedimento e conclusioni delle parti

23 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 13 gennaio 1998 la ricorrente ha presentato il ricorso in oggetto.

24 Con fax pervenuto alla cancelleria il 7 maggio 1998 la ricorrente ha comunicato la sua intenzione di rinunciare a depositare la replica.

25 Con atto depositato in cancelleria il 5 giugno 1998 la Repubblica francese ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

26 Con atti depositati in cancelleria il 15 giugno 1998 la Repubblica finlandese e il regno di Svezia hanno chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della ricorrente.

27 Con ordinanza 6 luglio 1998 il presidente della Prima Sezione del Tribunale ha accolto le domande di intervento.

28 La Repubblica francese, il regno di Svezia e la Repubblica finlandese hanno depositato presso la cancelleria del Tribunale le loro memorie di intervento rispettivamente il 19 agosto e il 15 e il 16 settembre 1998.

29 Con atti depositati in cancelleria il 18 novembre 1998 le parti principali hanno presentato le loro osservazioni sulle memorie di intervento.

30 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione) ha deciso di aprire la procedura orale senza procedere ad istruttoria.

31 L'udienza si è svolta il 4 marzo 1999. Le parti hanno svolto le loro difese orali ed hanno risposto ai quesiti orali posti dal Tribunale.

32 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare il Consiglio alle spese, comprese quelle di eventuali intervenienti.

33 Il Consiglio conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

34 La Repubblica finlandese e il Regno di Svezia, intervenienti, chiedono che il Tribunale voglia annullare la decisione impugnata.

35 La Repubblica francese, interveniente, conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla competenza del Tribunale

Argomenti delle parti

36 Il Consiglio sostiene che nella causa in oggetto si pongono, in merito alla competenza del Tribunale, le medesime questioni sollevate nella causa che ha dato origine alla sentenza del Tribunale 17 giugno 1998, causa T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Consiglio (Racc. pag. II-2289; in prosieguo: la «sentenza Journalistförbundet»). Infatti, la relazione controversa verte esclusivamente su questioni rientranti nel titolo V del Trattato sull'Unione europea, le cui disposizioni sono espressamente sottratte alla competenza della Corte di giustizia in base all'art. L del suddetto Trattato (divenuto, in seguito a modifica, art. 46 UE). Tuttavia, in udienza il Consiglio ha fatto notare di non sollevare questo motivo di irricevibilità e di rimettersi al Tribunale per l'esame della questione della sua competenza nel caso di specie.

37 Secondo il governo francese il ricorso non rientra nella competenza del Tribunale. In forza dell'art. L del Trattato sull'Unione europea esso ritiene che, se il Consiglio ha deciso di applicare la decisione 93/731 ai documenti che rientrano nel titolo V, le sue decisioni concernenti l'accesso a tali documenti restano connesse al titolo V e, in quanto tali, non sono suscettibili di ricorso sulla base dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE).

38 La ricorrente sostiene che il Tribunale è competente a decidere sul ricorso avverso una decisione che riguarda l'accesso ad un documento adottato sulla base del titolo V del Trattato sull'Unione europea.

39 I governi finlandese e svedese sostengono gli argomenti della ricorrente.

Giudizio del Tribunale

40 In via preliminare va osservato che, ai sensi dell'art. 113 del regolamento di procedura, il Tribunale può, in qualsiasi momento, rilevare d'ufficio l'irricevibilità per motivi di ordine pubblico.

41 Il fatto che la relazione controversa rientri nel titolo V del Trattato sull'Unione europea non influisce sulla competenza del Tribunale. Nella sentenza Journalistförbundet (punti 81 e 82) il Tribunale ha già dichiarato che la decisione 93/731 si applica a tutti i documenti del Consiglio, a prescindere dal loro contenuto. Esso ha affermato inoltre che, conformemente all'art. J.11, n. 1, del Trattato sull'Unione europea (gli artt. J-J.11 del Trattato sull'Unione europea sono stati sostituiti dagli artt. 11 UE-28 UE), gli atti emanati ai sensi dell'art. 151, n. 3, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 207,

n. 3, CE), il quale costituisce la base giuridica della decisione 93/731, si applicano alle disposizioni concernenti i settori contemplati dal titolo V del suddetto Trattato.

42 Pertanto, conformemente alla soluzione adottata nella sentenza Journalistförbundet (punto 85), in mancanza di disposizioni in senso contrario, i documenti che rientrano nell'ambito del titolo V del Trattato sull'Unione europea sono soggetti all'applicazione della decisione 93/731. Il fatto che, in base all'art. L del Trattato sull'Unione europea, il Tribunale non sia competente a valutare la legittimità degli atti che rientrano nel titolo V del suddetto Trattato non costituisce quindi un ostacolo alla sua competenza a pronunciarsi in materia di accesso del pubblico a tali atti.

Nel merito

43 La ricorrente deduce tre motivi a sostegno del suo ricorso. Il primo motivo attiene alla violazione dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731. Il secondo è relativo alla violazione dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE). Il terzo riguarda la violazione del principio fondamentale di diritto comunitario secondo il quale ai cittadini dell'Unione europea dev'essere garantito l'accesso più ampio e completo possibile ai documenti delle istituzioni comunitarie, nonché alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento.

44 Il governo svedese è intervenuto a sostegno dei primi due motivi. Il governo finlandese è intervenuto solo a sostegno del secondo motivo. Il governo francese, da parte sua, è intervenuto a sostegno del Consiglio per contestare i primi due motivi della ricorrente.

Sul primo motivo, attinente alla violazione dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731

Argomenti delle parti

45 La ricorrente deduce in primo luogo che il Consiglio ha interpretato ed applicato in maniera eccessivamente estensiva, e pertanto illegittima, l'eccezione basata sulla tutela dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali.

46 Richiamandosi alla sentenza del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione (Racc. pag. II-313), la ricorrente sostiene che bisogna garantire il più ampio accesso possibile ai documenti. L'eccezione basata sulla tutela delle relazioni internazionali andrebbe interpretata ed applicata in senso restrittivo [sentenze del Tribunale 6 febbraio 1998, causa T-124/96, Interporc/ Commissione, Racc. pag. II-231, e 19 marzo 1998, causa T-83/96, Van der Wal/ Commissione, Racc. pag. II-545, attualmente oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte (causa C-189/98 P), e Journalistförbundet].

47 Il Consiglio non avrebbe affatto valutato in modo concreto, o perlomeno adeguato, l'incidenza che l'accesso alla relazione controversa potrebbe avere sull'interesse pubblico in generale e sulle relazioni internazionali in particolare. Secondo la ricorrente il modo in cui il Consiglio si è occupato della richiesta di conferma dimostrerebbe altresì che la decisione impugnata è stata presa in mancanza di analisi e dibattiti veri e propri.

48 In secondo luogo la ricorrente contesta che la divulgazione della relazione controversa possa pregiudicare l'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali. Essa riguarderebbe infatti solo l'applicazione e l'interpretazione dei criteri noti al pubblico che disciplinano l'esportazione di armi.

49 In terzo luogo la ricorrente sostiene che il Consiglio ha violato il disposto dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 negando l'accesso ai brani della relazione controversa non coperti dall'eccezione basata sulla tutela dell'interesse pubblico.

50 Il governo svedese sostiene che spetterebbe al Consiglio, in ogni caso particolare, esaminare se un documento interno contenga informazioni che, se divulgate, potrebbero pregiudicare la tutela dell'interesse pubblico. Solo ove questo esame rivelasse che così è, il Consiglio sarebbe tenuto a negare l'accesso alle informazioni, ai sensi dell'art. 4, n. 1 (sentenza Journalistförbundet, punto 112).

51 Orbene, nel caso di specie né il Gruppo «informazione» né il Consiglio avrebbero esaminato la richiesta di conferma alla luce di tali principi.

52 Inoltre, esso deduce che un'interpretazione del regime di eccezione, indicato dal suddetto art. 4, n. 1, nel senso che basterebbe che una parte del documento richiesto possa pregiudicare le relazioni internazionali perché le altre parti del documento, delle quali altrimenti il pubblico sarebbe potuto venire a conoscenza, non possano essere divulgate va oltre quanto necessario alla tutela dell'interesse pubblico [v. in tal senso sentenza della Corte 17 giugno 1998, causa C-321/96, Mecklenburg (Racc. pag. I-3809, punto 25), relativa all'interpretazione di talune eccezioni alla direttiva del Consiglio 7 giugno 1990, 90/313/CE, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente (GU L 158, pag. 56)]. L'art. 3, n. 2, ultimo comma, di quest'ultima direttiva prescriverebbe del resto che l'informazione in possesso delle autorità pubbliche sia oggetto di una comunicazione parziale qualora sia possibile occultarne i passaggi confidenziali.

53 Al riguardo il governo svedese afferma che il Consiglio ha già accordato un accesso parziale ad un documento (v. la relazione del segretario generale sull'attuazione della decisione 93/731 negli anni 1994 e 1995, documento 8330/96, pag. 12).

54 Per quanto riguarda infine l'argomento del Consiglio secondo il quale i termini «accesso ai documenti», utilizzati nella decisione 93/731, gli impedirebbero di concedere un accesso parziale a un documento richiesto, il governo svedese ribatte che non è la regola fondamentale contenuta nell'art. 1 della suddetta decisione che dev'essere interpretata rigorosamente, bensì l'eccezione che figura nell'art. 4, n. 1.

55 Il Consiglio sostiene che, in forza dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731, esso ha l'obbligo di negare l'accesso ai documenti la cui divulgazione potrebbe pregiudicare, in particolare, la tutela dell'interesse pubblico, manifestamente implicato quando sono in gioco la sicurezza pubblica, le relazioni internazionali, la stabilità monetaria, le procedure giurisdizionali e le attività di ispezione e indagine.

56 Esso dichiara di aver proceduto, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, ad una valutazione concreta e adeguata delle implicazioni della richiesta da essa presentata, occupandosene con particolare attenzione.

57 Il Consiglio sottolinea che la valutazione del possibile pregiudizio per l'interesse pubblico a causa della divulgazione di uno dei suoi documenti rientra nella sua piena discrezionalità, alla quale il Tribunale non può sostituire il proprio giudizio.

58 Esso indica inoltre di aver deciso, dopo un dibattito approfondito, di non consentire una comunicazione parziale dei suoi documenti. A suo avviso, la decisione 93/731 prevede semplicemente che il pubblico abbia accesso ai «documenti» del Consiglio. Il Consiglio deve quindi esaminare le richieste di accesso in funzione dei suoi documenti nel loro stato originale, senza essere tenuto ad adattarli per consentirne la divulgazione. Inoltre, la soppressione di taluni passaggi avrebbe come conseguenza che il richiedente non riceverebbe un documento autentico, ma informazioni parziali, il che sarebbe contrario all'obiettivo di trasparenza perseguito dalla decisione 93/731.

59 In udienza il Consiglio ha confermato di aver adottato questa posizione sebbene la decisione 93/731 non vieti esplicitamente una comunicazione parziale. L'esempio invocato dal governo svedese (v. supra, punto 53) costituirebbe pertanto solo un caso isolato. L'approccio adottato dal segretariato generale in questo caso non sarebbe mai stato seguito dal Consiglio.

60 Secondo il Consiglio non si può escludere, contrariamente al parere del governo svedese, che talune categorie di documenti implichino necessariamente, per loro stessa natura, che la loro divulgazione possa pregiudicare l'interesse pubblico (v. in tal senso ordinanza del presidente del Tribunale 3 marzo 1998, causa T-610/97 R, Norup Carlsen e a./Consiglio, Racc. pag. II-485, punti 46 e 47). Tale sarebbe il caso in particolare dei documenti redatti nell'ambito del sistema COREU. Infatti tali documenti avrebbero natura di strumenti di lavoro interni la cui divulgazione potrebbe compromettere il buon funzionamento della PESC. Tuttavia, il Consiglio ha sottolineato che la decisione impugnata non è stata adottata solo perché la relazione è transitata attraverso il sistema COREU, ma deriva da un esame del contenuto della relazione stessa.

61 Al riguardo il richiamo del governo svedese alla fattispecie che ha dato origine alla sentenza Journalistförbundet (punto 112) non avrebbe rilevanza nel caso di specie. Infatti in quel caso il Consiglio aveva negato l'accesso a sedici documenti diversi senza precisare, per ciascuno, se la sua decisione si basasse sull'eccezione imperativa attinente alla tutela dell'interesse pubblico (sicurezza pubblica, ecc.) o sull'eccezione facoltativa attinente alla confidenzialità delle sue deliberazioni.

62 Il governo francese deduce che il Consiglio ha applicato correttamente l'art. 4, n. 1, della decisione 93/731, come interpretato dal Tribunale nella sentenza 19 ottobre 1995, causa T-194/94, Carvel et Guardian Newspapers/Consiglio (Racc. pag. II-2765).

63 Per quanto riguarda la comunicazione parziale del documento richiesto, esso aggiunge che il metodo, seguito in taluni Stati membri, consistente nel sopprimere certi passaggi ritenuti confidenziali quando viene accordato l'accesso ad un

documento non può essere applicato in modo soddisfacente in materia di accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie. Un simile metodo non sarebbe peraltro conforme alle disposizioni della decisione 93/731.

64 Infine, il governo francese sostiene che la procedura seguita per adottare la decisione impugnata è regolare.

Giudizio del Tribunale

65 I tre argomenti che la ricorrente deduce a sostegno del primo motivo vanno esaminati in successione. Bisogna determinare infatti in primo luogo se la richiesta di conferma abbia costituito oggetto di un esame adeguato da parte del Consiglio, in secondo luogo se l'accesso alla relazione controversa potesse essere negato richiamandosi all'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali e, in terzo luogo, se il Consiglio fosse tenuto a valutare la possibilità di concedere un accesso parziale che autorizzasse la divulgazione dei brani del documento non interessati dall'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico.

66 Quanto al primo argomento, è pacifico che il Consiglio ha proceduto ad un certo esame della domanda. Tuttavia, la ricorrente e il governo svedese sostengono che tale esame è insufficiente se si considerano gli obblighi imposti dal trattamento di una richiesta di conferma e dall'applicazione dell'art. 4 della decisione 93/731.

67 L'esame di una richiesta di conferma ha lo scopo di consentire al Consiglio di stabilire se la divulgazione del documento richiesto ricada in una delle eccezioni previste dall'art. 4 della decisione 93/731 e, di conseguenza, se il principio generale secondo il quale il pubblico ha accesso ai documenti del Consiglio debba

essere posto in non cale. Risulta quindi dalla struttura della decisione 93/731 che una richiesta di conferma va respinta sulla base di un esame vero e proprio delle circostanze peculiari del caso di specie.

68 Al riguardo va ricordato, come già rilevato al punto 20, che la richiesta di conferma è stata esaminata dal Gruppo «informazione» nella riunione del 24 ottobre 1997 e dai membri del Consiglio durante la sessione del 3 novembre 1997, al termine della quale la maggioranza semplice prescritta ha ritenuto che si dovesse darvi risposta negativa e ha votato in tal senso. In seguito, con la decisione impugnata il Consiglio ha respinto la richiesta di conferma della ricorrente invocando l'eccezione attinente alla tutela dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali.

69 Emerge da tali elementi che la richiesta di conferma ha effettivamente costituito oggetto di un esame adeguato da parte del Consiglio. In ogni caso, le semplici asserzioni della ricorrente e del governo svedese non bastano, di per sé, a dimostrare che nella fattispecie detto esame fosse insufficiente o inadeguato, considerati gli obiettivi sopra indicati.

70 Ne deriva che il primo argomento prospettato dalla ricorrente e dal governo svedese va respinto.

71 Quanto al secondo motivo della ricorrente volto a negare che l'accesso alla relazione controversa pregiudichi l'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali, va ricordato che il potere discrezionale del Consiglio rientra nelle responsabilità politiche ad esso conferite dal titolo V del Trattato sull'Unione europea. In effetti, è sulla base di queste attribuzioni che il Consiglio deve determinare le eventuali conseguenze di una divulgazione della relazione controversa sulle relazioni internazionali dell'Unione europea.

72 Di conseguenza, il controllo esercitato dal Tribunale deve limitarsi alla verifica del rispetto delle norme di procedura e di motivazione della decisione impugnata, dell'esattezza materiale dei fatti e dell'insussistenza di errore manifesto nella valutazione dei fatti e di sviamento di potere.

73 Come risulta dal punto 17 della presente sentenza, la relazione controversa è stata redatta nell'ambito del sistema COREU e, nella prassi del Consiglio, la rete COREU è riservata alle questioni che rientrano nel titolo V del Trattato sull'Unione europea. Inoltre, dalla risposta del Consiglio del 10 marzo 1997 (v. supra, punto 15) risulta che la relazione controversa contiene in particolare scambi di opinioni fra gli Stati membri in merito al rispetto dei diritti dell'uomo da parte del paese di destinazione finale. Infine, come il Consiglio ha fatto osservare nel controricorso (punto 44), la relazione controversa è stata redatta ad uso interno e non per essere pubblicata e contiene, pertanto, formule ed espressioni che rischierebbero di creare tensioni con taluni paesi terzi.

74 Di conseguenza, nulla permette di censurare la valutazione del Consiglio. Pertanto il secondo argomento della ricorrente va respinto.

75 Per quanto riguarda il terzo argomento, sostenuto dal governo svedese, secondo il quale il Consiglio, rifiutandosi di concedere l'accesso ai brani della relazione controversa non interessati dall'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico, avrebbe violato l'art. 4, n. 1, della decisione 93/731, occorre sottolineare che, secondo il Consiglio, il principio dell'accesso ai documenti si applica solo ai documenti in quanto tali e non agli elementi informativi in essi contenuti.

76 Il Tribunale deve quindi accertare se il Consiglio fosse tenuto ad esaminare la possibilità di concedere un accesso parziale. Trattandosi di una questione di diritto, il controllo esercitato dal Tribunale non è soggetto a limiti.

77 Al riguardo va ricordato che la decisione 93/731 è una misura interna adottata dal Consiglio sulla base dell'art. 151, n. 3, del Trattato CE. In mancanza di una normativa comunitaria specifica, il Consiglio determina le condizioni in base alle quali disbrigare le richieste di accesso ai suoi documenti (v. in tal senso sentenza della Corte 30 aprile 1996, causa C-58/94, Paesi Bassi/Consiglio, Racc. pag. I-2169, punti 37 e 38). Pertanto, se volesse, il Consiglio potrebbe decidere di concedere l'accesso parziale ai suoi documenti in conformità a una nuova politica.

78 Orbene, la decisione 93/731 non impone esplicitamente al Consiglio di esaminare la possibilità di concedere un accesso parziale ai documenti, né impedisce esplicitamente una tale possibilità, come riconosciuto dal Consiglio in udienza.

79 Alla luce di quanto precede, bisogna ricordare, ai fini dell'interpretazione dell'art. 4 della decisione 93/731, su quale base il Consiglio ha adottato questa decisione.

80 Va osservato che la dichiarazione n. 17 raccomandava alla Commissione di presentare al Consiglio, entro il 1993, una relazione su misure intese ad accrescere l'accesso del pubblico alle informazioni di cui dispongono le istituzioni. Tale impegno è stato ribadito nell'ambito del Consiglio europeo di Copenaghen del 22 giugno 1993, che ha invitato Consiglio e Commissione «a proseguire nei loro lavori tenendo presente che si doveva assicurare il massimo accesso possibile dei cittadini all'informazione».

81 Nel preambolo del codice di condotta il Consiglio e la Commissione si richiamano esplicitamente alla dichiarazione n. 17 e alle conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen come base della loro iniziativa. Il codice di condotta enuncia il principio generale in base al quale il pubblico avrà il più ampio accesso possibile ai documenti.

82 Inoltre, nella sentenza Paesi Bassi/Consiglio (citata, punto 35) la Corte ha avuto modo di sottolineare l'importanza del diritto di accesso del pubblico ai documenti in possesso delle autorità pubbliche. Essa ha infatti ricordato che la dichiarazione n. 17 ricollega tale diritto al «carattere democratico delle istituzioni». Nelle conclusioni per tale sentenza (Racc. pag. I-2171, paragrafo 19), in merito al diritto soggettivo all'informazione, l'avvocato generale ha sottolineato quanto segue:

«La base di un tale diritto va piuttosto ricercata nel principio democratico, che rappresenta uno degli elementi fondanti della costruzione comunitaria, quale risulta adesso consacrato nel Preambolo del Trattato di Maastricht e nell'art. F [del Trattato sull'Unione europea (divenuto, in seguito a modifica, art. 6 UE)] delle disposizioni comuni».

83 Di recente, nella sentenza Journalistförbundet (punto 66), il Tribunale, richiamandosi alla citata sentenza Paesi Bassi/Consiglio, ha osservato quanto segue:

«La decisione 93/731 ha lo scopo di attuare il principio del più ampio accesso possibile dei cittadini all'informazione, al fine di rafforzare il carattere democratico delle istituzioni nonché la fiducia del pubblico nell'amministrazione».

84 Va ricordato inoltre che, quando si stabilisce un principio generale e si prevedono eccezioni a tale principio, le eccezioni devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo, in modo da non vanificare l'applicazione del principio generale (v., in tal senso, sentenze WWF UK/Commissione, citata, punto 56, e Interporc/Commissione, citata, punto 49). Nella fattispecie bisogna interpretare le disposizioni dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731, che elenca le eccezioni al suddetto principio generale.

85 Inoltre, il principio di proporzionalità esige che le «limitazioni non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito» (sentenza della Corte 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston, Racc. pag. 1651, punto 38). Nella fattispecie lo scopo perseguito dal Consiglio nel negare l'accesso alla relazione controversa è, secondo la motivazione della decisione impugnata, quello di «tutelare l'interesse pubblico nel campo delle relazioni internazionali». Ebbene, un tale scopo può essere raggiunto anche nell'ipotesi in cui il Consiglio si limitasse a censurare, dopo averli esaminati, i brani della relazione controversa che possono pregiudicare le relazioni internazionali.

86 In questo contesto, nei casi particolari in cui il volume del documento o quello dei brani da censurare comportassero per il Consiglio un compito amministrativo inadeguato, il principio di proporzionalità gli consentirebbe di ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico a queste parti frammentarie e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe. Il Consiglio potrebbe quindi, in questi casi particolari, salvaguardare l'interesse di una buona amministrazione.

87 Tenuto conto di quanto precede, l'interpretazione dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 va effettuata alla luce del principio del diritto all'informazione e del principio di proporzionalità. Ne deriva che il Consiglio è tenuto ad esaminare l'opportunità di accordare un accesso parziale ai dati non interessati dalle eccezioni.

88 Come risulta dal punto 75 della presente sentenza, il Consiglio non ha proceduto ad un simile esame, ritenendo che il principio dell'accesso ai documenti si applichi solo ai documenti in quanto tali e non agli elementi informativi in essi contenuti. Pertanto, la decisione impugnata è viziata da un errore di diritto e va quindi annullata.

89 Di conseguenza, il Tribunale non è tenuto a pronunciarsi sugli altri due motivi dedotti dalla ricorrente a sostegno del proprio ricorso.

Sulle spese

90 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 soccombente e la ricorrente ha fatto domanda in tal senso, occorre condannarlo alle spese. Ai sensi dell'art. 87, n. 4, del suddetto regolamento, le istituzioni e gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Pertanto, la Repubblica finlandese, il Regno di Svezia e la Repubblica francese sopporteranno le loro rispettive spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La decisione del Consiglio 4 novembre 1997 che nega alla ricorrente l'accesso alla relazione del gruppo di lavoro «Esportazioni di armi convenzionali» è annullata.**

2) **Il Consiglio è condannato alle spese.**

3) **La Repubblica finlandese, il Regno di Svezia e la Repubblica francese sopporteranno le loro rispettive spese.**

Vesterdorf Pirrung Vilaras

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 luglio 1999.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

B. Vesterdorf