SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)
12 luglio 2001 *

Nella causa T-204/99,

Olli Mattila, residente in Hyvinkää (Finlandia), rappresentato dagli avv.ti Z. Sundström e M. Kauppi, avocats, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

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

e

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

convenuti,

* Lingua processuale: l'inglese.

avente ad oggetto la domanda di annullamento delle decisioni della Commissione e del Consiglio, datate rispettivamente 5 e 12 luglio 1999, che negano al ricorrente l'accesso a taluni documenti,

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

composto dalla sig.ra P. Lindh, presidente, e dai sigg. R. García-Valdecasas e J.D. Cooke, giudici,

cancelliere: sig.ra B. Pastor, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 21 novembre 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

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

2 Il codice di condotta enuncia il seguente principio generale:

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

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

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

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

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

(...)

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

5 Il codice di condotta dispone inoltre quanto segue:

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

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

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

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

Fatti all'origine della controversia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

dell'ordine del giorno della riunione del 30 giugno 1999 del Coreper II, che riunisce gli ambasciatori rappresentanti permanenti degli Stati membri presso l'Unione europea, quindi al «punto A» dell'ordine del giorno del Consiglio e veniva da quest'ultimo approvato il 12 luglio 1999. Il segretariato generale del Consiglio notificava la risposta negativa al ricorrente con lettera 14 luglio 1999. Il tenore della lettera è il seguente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Procedimento e conclusioni delle parti

17 Conseguentemente alle circostanze sopra descritte, con atto introduttivo depositato il 23 settembre 1999 presso la cancelleria del Tribunale, il ricorrente ha proposto il presente ricorso, diretto principalmente all'annullamento delle decisioni della Commissione e del Consiglio del 5 e 12 luglio 1999 (in prosieguo: le «decisioni impugnate»).

18 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, ha chiesto alla Commissione di produrre la sua lettera datata 19 aprile 1999, con la quale è stata respinta la domanda iniziale del ricorrente di ottenere l'accesso ai documenti in possesso di tale istituzione. La Commissione ha ottemperato alla richiesta.

19 Le parti hanno presentato osservazioni orali e hanno risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 21 novembre 2000.

20 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— annullare le decisioni impugnate;

— invitare il Consiglio e la Commissione a riconsiderare la propria posizione e a concedergli l'accesso ai documenti richiesti, come elencati nelle sue lettere datate 8 marzo 1999;

e/o in subordine, qualora il Tribunale lo ritenga necessario:

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

— condannare congiuntamente il Consiglio e la Commissione alle spese.

21 Nella replica il ricorrente chiede che il Tribunale voglia ordinare la produzione dei documenti richiesti, in modo da poterli esaminare.

22 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso privo di fondamento;

— condannare il ricorrente alle spese.

23 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare irricevibili la domanda di accesso ai documenti nonché la domanda di accesso parziale;

— dichiarare il ricorso privo di fondamento;

— condannare il ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità

Sulla ricevibilità delle conclusioni dirette ad ottenere l'accesso ai documenti in questione

Argomenti delle parti

24 La Commissione e il Consiglio ritengono che il ricorso sia, in parte, manifestamente irricevibile in quanto il ricorrente chiede al Tribunale di consentirgli l'accesso almeno parziale ai documenti, previa soppressione dei passaggi che fossero considerati idonei a compromettere le relazioni internazionali della Comunità europea. A tal proposito, la Commissione richiama la giurisprudenza in base alla quale non spetta al giudice comunitario rivolgere ingiunzioni alle

istituzioni (v. sentenza del Tribunale 15 settembre 1998, cause riunite T-374/94, T-375/94, T-384/94 e T-388/94, European Night Services e a./Commissione, Racc. pag. II-3141, punto 53, e ordinanza del Tribunale 27 ottobre 1999, causa T-106/99, Meyer/Commissione, Racc. pag. II-3273, punto 21).

25 Il ricorrente sostiene che la giurisprudenza richiamata dalla Commissione non si può applicare al caso di specie, dal momento che egli chiede al Tribunale di annullare alcune decisioni che gli negano l'accesso a documenti adottati dal Consiglio e dalla Commissione. Egli sottolinea che l'accesso del pubblico a documenti ufficiali costituisce un aspetto fondamentale della politica di trasparenza.

Giudizio del Tribunale

26 Dalla costante giurisprudenza risulta che non spetta al Tribunale rivolgere ingiunzioni alle istituzioni o sostituirsi a queste ultime nell'ambito del controllo di legittimità che esso esercita. Tale limitazione del controllo di legittimità vale per tutti i settori di contenzioso che il Tribunale è competente a conoscere, compreso quello dell'accesso ai documenti, come precisato da tale giurisdizione nell'ordinanza Meyer/Commissione, già menzionata (punto 21).

27 Pertanto, il ricorrente non può domandare al Tribunale, da un lato, di ingiungere al Consiglio e alla Commissione di concedergli l'accesso ai documenti richiesti, come elencati nelle sue lettere datate 8 marzo 1999 e, dall'altro, di accordargli l'accesso almeno parziale ai documenti, previa soppressione dei passaggi considerati idonei a compromettere le relazioni internazionali della Comunità europea.

Sulla ricevibilità dei motivi dedotti dal ricorrente

28 Nell'atto introduttivo il ricorrente deduce in sostanza cinque motivi a sostegno della sua domanda, attinenti, in primo luogo, a un manifesto errore di valutazione nell'interpretazione dell'eccezione relativa alla protezione delle relazioni internazionali; in secondo luogo, a una violazione del principio di proporzionalità in quanto un accesso parziale ai documenti in questione non è stato preso in considerazione né concesso; in terzo luogo, a una violazione del principio secondo il quale la domanda di accesso dev'essere esaminata relativamente a ciascun documento; in quarto luogo, a una violazione dell'obbligo di motivazione; e, in quinto luogo, a una violazione del suo interesse particolare ad aver accesso ai documenti di cui trattasi.

29 Nella replica il ricorrente ha aggiunto due motivi esposti come di seguito:

— le decisioni impugnate violano il «principio di una valutazione indipendente» da parte del Consiglio e della Commissione, in particolare perché la procedura seguita dal Coreper II ha fatto sì che alla valutazione indipendente delle istituzioni in possesso dei documenti si sostituisse una valutazione compiuta dagli ambasciatori rappresentanti permanenti degli Stati membri presso l'Unione europea. In effetti, il progetto di risposta alla domanda di accesso è stato iscritto al «punto I» dell'ordine del giorno del Coreper II, quindi al «punto A» dell'ordine del giorno del Consiglio, il che implica che non si è svolto alcun dibattito e che l'istituzione non ha di conseguenza effettuato alcun esame prima di adottare una decisione che è stata emanata, se non formalmente quanto meno praticamente, dal Coreper II;

— le decisioni impugnate sono viziate da sviamento di potere in quanto il Consiglio e la Commissione negano la comunicazione dei documenti sulla base di motivi generici, senza tener conto del loro contenuto né del pregiudizio effettivo che potrebbe derivare dalla loro comunicazione. Questo modo di procedere pone il ricorrente, il quale per principio non ha accesso ai

documenti, nell'impossibilità di dimostrare perché, rispetto al contenuto dei documenti, la posizione del Consiglio o della Commissione sarebbe erronea.

30 In udienza la ricorrente ha dedotto un ulteriore motivo di annullamento, attinente alla violazione, da parte delle istituzioni convenute, del loro dovere di cooperazione in quanto esse hanno in parte respinto le sue domande a causa della loro mancanza di precisione, senza aver tentato di individuare e trovare i documenti in questione.

31 La Commissione ha contestato la ricevibilità del motivo attinente alla violazione del «principio della valutazione indipendente». Tuttavia, poiché a norma dell'art. 113 del regolamento di procedura, il Tribunale può sollevare d'ufficio l'irricevibilità per motivi di ordine pubblico, occorre esaminare la ricevibilità dei motivi esposti per la prima volta in fase di replica o in udienza senza limitarsi all'obiezione sollevata dalla Commissione (v. sentenza del Tribunale 20 aprile 1999, cause riunite T-305/94, T-306/94, T-307/94, da T-313/94 a T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 e T-335/94, LVM e a./Commissione, Racc. pag. II-931, punti 60 e 63).

32 Si deve precisare che dal combinato disposto degli artt. 44, n. 1, lett. c), e 48, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale emerge che l'atto introduttivo del giudizio deve contenere l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti e che è vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento. Cionondimeno, un motivo che costituisca un'estensione di un motivo precedentemente dedotto, direttamente o implicitamente, nell'atto introduttivo del giudizio, e che sia strettamente connesso con questo, va considerato ricevibile (v. sentenza della Corte 19 maggio 1983, causa 306/81, Verros/Parlamento, Racc. pag. 1755, punto 9, e sentenze del Tribunale 5 febbraio 1997, causa T-207/95, Ibarra Gil/Commissione, Racc. FP pag. IA-13 e II-31, punto 51, e 17 dicembre 1997, causa T-217/95, Passera/Commissione, Racc. FP pag. IA-413 e II-1109, punto 87).

33 I motivi attinenti alla violazione del «principio della valutazione indipendente», allo sviamento di potere e al mancato rispetto del dovere di cooperazione che incombe alle istituzioni non sono stati dedotti né direttamente né implicitamente nell'atto introduttivo e non presentano neppure uno stretto nesso con gli altri motivi che vi sono sollevati. Essi costituiscono quindi motivi nuovi.

34 Inoltre, non è stato dimostrato e neppure dedotto che tali motivi si fondino su elementi di diritto e di fatto emersi nel corso del procedimento. Pertanto, essi vanno dichiarati manifestamente irricevibili.

Nel merito

35 Occorre esaminare congiuntamente, da un lato, i due primi motivi e, dall'altro, il terzo e il quarto motivo dedotti dalla ricorrente nell'atto introduttivo (v. punto 28 della presente sentenza).

Sui primi due motivi, attinenti a un manifesto errore di valutazione commesso nell'interpretare l'eccezione relativa alla protezione delle relazioni internazionali e ad una violazione del principio di proporzionalità in quanto non è stato considerato né accordato un accesso parziale ai documenti in questione

Argomenti delle parti

36 Il ricorrente sostiene che le due istituzioni hanno interpretato in modo erroneo l'eccezione attinente alla protezione dell'interesse pubblico menzionata nelle

decisioni 93/731 e 94/90. Egli ritiene che non sussista alcun rischio per l'interesse pubblico in caso di comunicazione dei documenti di cui trattasi.

37 Nella replica il ricorrente precisa che le istituzioni, nell'effettuare l'interpretazione, non hanno rispettato il testo delle decisioni né la giurisprudenza della Corte e del Tribunale, da cui risulta che l'accesso ai documenti costituisce la regola. A suo giudizio, il Consiglio e la Commissione hanno scelto di limitare la propria analisi ai motivi che legittimavano le limitazioni all'accesso, senza tener conto del fatto che tali limitazioni debbono necessariamente essere interpretate in modo restrittivo.

38 Il ricorrente sottolinea che, nella sentenza 19 luglio 1999, causa T-14/98, Hautala/Consiglio (Racc. pag. II-2489, attualmente oggetto di impugnazione davanti alla Corte, causa C-353/99 P), il Tribunale ha insistito in modo particolare sull'obbligo per il Consiglio di fornire l'accesso più ampio possibile ai documenti.

39 Secondo il ricorrente il caso in oggetto è particolare in quanto egli possiede determinate informazioni sul contenuto dei documenti richiesti, basate su alcune versioni degli stessi, anche se non può affermare con certezza che i documenti richiesti sono identici in tutto e per tutto a quelli che lui conosce. Infatti, egli sarebbe venuto a conoscenza di tali documenti nell'ambito delle sue funzioni presso il ministero degli Affari esteri finlandese e della sua partecipazione, per conto della Repubblica di Finlandia, ai lavori del gruppo di lavoro dell'Unione europea relativi alla federazione russa e all'Europa orientale. Egli sarebbe pertanto in grado di affermare che, di primo acchito, il Consiglio e la Commissione non hanno applicato correttamente le regole vigenti in materia di trasparenza. Di conseguenza, la prova contraria spetta, a suo giudizio, alle istituzioni convenute.

40 Per quanto riguarda i documenti richiesti alla Commissione, il ricorrente sostiene che essi riguardano tutti, in un modo o nell'altro, il comitato di cooperazione UE-Russia o il consiglio di cooperazione, organismi la cui attività ricade nella sfera

pubblica. L'esame degli argomenti affrontati dal comitato o dal consiglio non consente di sostenere, secondo il ricorrente, che le questioni trattate in tali documenti sono segrete ai sensi della normativa applicabile. A tal riguardo, il ricorrente insiste sul fatto che il documento n. 10859/97 gli è stato comunicato, pur trattando il medesimo soggetto dei documenti ai quali gli è stato negato l'accesso. Dopo aver effettuato osservazioni riguardo al contenuto di ciascun documento, il ricorrente è giunto alla conclusione che non vi è nulla in tali documenti che sembri esigere la tutela della segretezza. Di conseguenza, egli ritiene che tali documenti avrebbero dovuto essergli comunicati.

41 Lo stesso varrebbe per i documenti in possesso del Consiglio. Il ricorrente spiega che la maggior parte di essi riguardano l'Accordo di partenariato e di cooperazione che istituisce un partenariato tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Federazione russa, dall'altra (GU L 327, pag. 3) e la sua attuazione. Uno dei documenti sarebbe relativo a una riunione della «troïka» svoltasi nel giugno 1998, mentre il documento n. 1239/98 conterrebbe una dichiarazione dell'Unione europea e degli Stati Uniti destinata ad essere resa pubblica ed effettivamente diffusa. A questi si aggiungerebbe un documento (n. 1244/98) relativo ad una riunione, svoltasi in Finlandia, cui avrebbero preso parte il primo ministro della Federazione russa, Primakov, contenente alcune note che, secondo quanto consta al ricorrente, sono state anch'esse rese pubbliche. In udienza, e dopo le spiegazioni fornite dal Consiglio, il ricorrente ha ammesso che il documento n. 1244/98 riguardava una riunione svoltasi a Londra e non in Finlandia e, di conseguenza, ha dichiarato di non voler richiedere l'accesso a tale documento.

42 Il ricorrente ritiene che i problemi relativi alla sicurezza non sono trattati nei documenti richiesti e che, inoltre, questi ultimi non contengono alcuna informazione la cui comunicazione possa arrecare pregiudizio alle relazioni con paesi terzi. Non esiste pertanto, a suo giudizio, alcun valido motivo per negare la comunicazione dei documenti richiesti.

43 Inoltre, il contenuto dei documenti richiesti avrebbe portata limitata. Essi riguarderebbero questioni che di solito vengono portate a conoscenza del pubblico, come le trattative commerciali, la sicurezza nucleare, il progresso del

programma di assistenza tecnica TACIS, la tutela dell'ambiente e dei consumatori, i programmi legislativi, e così via. Egli aggiunge che il fatto che esista un finanziamento comunitario dei programmi destinati a realizzare gli obiettivi sopra indicati, nel modo in cui può essere descritto nei documenti richiesti, riveste un particolare interesse per il pubblico e si può persino ritenere che esso debba essere oggetto della più ampia comunicazione possibile.

44 Da ciò il ricorrente deduce che la valutazione delle sue domande di accesso ai documenti in questione è stata effettuata essenzialmente, se non esclusivamente, sulla base della loro classificazione apparente quali documenti redatti nell'ambito della rete COREU, sistema speciale di corrispondenza adottato nel quadro della politica estera e di sicurezza comune dagli Stati membri e dalla Commissione in attuazione delle disposizioni contenute nel titolo V del Trattato sull'Unione europea.

45 Egli aggiunge che se è sufficiente che la Commissione e il Consiglio dichiarino, in una decisione che respinge una domanda di accesso, che il documento rientra in una delle eccezioni previste dal regolamento, ne consegue che essi non avranno bisogno di far riferimento al contenuto dei suddetti documenti. Infatti, il cittadino non potrebbe in alcun modo valutare se sia stato effettuato un esame del tenore del documento e, qualora tale esame abbia avuto luogo, se il diniego di accesso sia fondato su motivi legittimi o se, come nel caso di specie, si basi unicamente sull'esistenza di un elemento qualsiasi legato alle relazioni internazionali o a un particolare modo di trasmettere dei documenti.

46 Infine, il ricorrente sostiene che, secondo giurisprudenza (v. sentenza Hautala/Consiglio, citata), le istituzioni sono tenute a concedere l'accesso più ampio possibile ai documenti in loro possesso, cosa che avrebbe dovuto indurle a verificare la possibilità di concedere o meno un accesso parziale ai documenti richiesti, il che non è avvenuto nel caso di specie.

47 Il Consiglio ricorda, richiamando la sentenza Hautala/Commissione (punti 71 e 72), che nel caso di specie il suo potere discrezionale rientra nelle responsabilità politiche ad esso conferite dalle disposizioni contenute nel titolo V del Trattato sull'Unione europea. In effetti, è sulla base di queste attribuzioni che il Consiglio dovrebbe determinare le eventuali conseguenze di una divulgazione della relazione controversa sulle relazioni internazionali dell'Unione europea. Di conseguenza, il controllo esercitato dal Tribunale dovrebbe 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.

48 Il Consiglio sostiene di aver effettuato un'analisi concreta dei rischi connessi alla comunicazione dei documenti richiesta dal ricorrente. Assieme alla Commissione, avrebbe stimato che l'accesso ai documenti rischiava di compromettere le relazioni internazionali dell'Unione europea.

49 Al riguardo il Consiglio fa rilevare che la metà dei documenti è stata elaborata nell'ambito del sistema COREU e che la diffusione dei documenti tramite il suddetto sistema è limitata a un numero ristretto di destinatari autorizzati negli Stati membri, alla Commissione e al segretariato generale. I messaggi trasmessi tramite il sistema COREU equivalgono, a suo giudizio, a telegrammi diplomatici. In udienza, il Consiglio ha però sottolineato che i documenti trasmessi tramite la rete COREU non sono sottratti alla sfera di applicazione della decisione 93/731 e che il problema della loro divulgazione viene sempre esaminato nel merito, come è avvenuto nel caso di specie.

50 Il Consiglio sostiene inoltre che i documenti di cui trattasi contengono commenti dettagliati in merito alle posizioni e agli obiettivi dell'Unione europea nell'ambito dei negoziati internazionali in questione e che tali informazioni rimarrebbero importanti anche dopo lo svolgimento delle riunioni negoziali. Di conseguenza, un accesso ai suddetti documenti rischierebbe di pregiudicare le relazioni internazionali dell'Unione europea, in particolare con l'Ucraina.

51 Esso contesta le affermazioni del ricorrente secondo le quali tali documenti non contengono nulla che esiga la tutela del segreto. Il Consiglio fa notare che non è solo il soggetto trattato in un documento che ne determina il carattere riservato, ma anche la natura e il carattere più o meno dettagliato delle informazioni in esso contenute. Infatti, contrariamente al documento n. 10859/97, comunicato al ricorrente, che costituisce un sunto delle questioni discusse dal gruppo «Europa orientale e Asia centrale» e non contiene alcuna informazione sul merito del fascicolo in questione, il documento DS 27/98 (nota informativa UE/Stati Uniti sull'Ucraina) descrive in modo assai preciso la posizione e gli obiettivi dell'Unione europea nell'ambito dei negoziati con gli Stati Uniti sull'Ucraina. Ciò varrebbe anche per il documento DS 40/98, che fornisce informazioni dettagliate sulle posizioni dell'Unione europea durante la prima sessione del consiglio di cooperazione UE-Ucraina.

52 Il Consiglio sottolinea che il documento n. 1239/98 relativo al progetto di dichiarazione UE/Stati Uniti sulle risorse energetiche del mar Caspio non contiene soltanto il progetto del testo della dichiarazione pubblica, ma affronta anche taluni punti delicati emersi nel corso dei negoziati tra l'Unione europea e gli Stati Uniti e spiega in qual modo se ne è tenuto conto nell'elaborazione della decisione.

53 Per quanto riguarda l'accesso parziale ai documenti di cui trattasi, il Consiglio sostiene che non occorre tener conto della citata sentenza Hautala/Commissione, pronunciata il 19 luglio 1999, essendo essa successiva all'adozione della sua decisione 12 luglio 1999.

54 Non vi sarebbe, inoltre, alcun obbligo di accordare un accesso parziale ai documenti in attuazione della decisione 93/731. Al riguardo il Consiglio sottolinea che la sentenza Hautala/Consiglio è attualmente oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte.

55 In ogni caso, considerata la natura dei documenti in questione, non era possibile, secondo il Consiglio, concedere al ricorrente un accesso parziale.

56 La Commissione fa rilevare che essa dispone di un ampio potere discrezionale e che 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.

57 Essa inoltre deduce gli stessi argomenti del Consiglio per giustificare il diniego di accesso opposto al ricorrente e sottolinea come siano in questione i rapporti internazionali tra la Comunità e la Russia, problemi che ricadono sotto le disposizioni contenute nel titolo V del Trattato sull'Unione europea. La Commissione sostiene inoltre di aver effettuato una valutazione concreta dei rischi legati alla divulgazione dei suddetti documenti e aggiunge che, a causa del carattere peculiare degli stessi, era necessario che essa uniformasse la sua risposta a quella del Consiglio.

58 La Commissione sostiene che, se anche esistesse un obbligo di prendere in considerazione un accesso parziale, nel caso di specie non sarebbe stato possibile distinguere tra i documenti e le informazioni in essi contenute. Infatti, se le informazioni che il Consiglio e la Commissione ritengono coperte dall'eccezione attinente alla protezione dell'interesse pubblico fossero state omesse, il contenuto informativo dei documenti comunicati sarebbe stato talmente limitato da risultare inutile per il ricorrente.

Giudizio del Tribunale

59 Con le decisioni impugnate, le istituzioni convenute hanno negato l'accesso ai documenti controversi invocando l'eccezione attinente alla protezione dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali. Il controllo esercitato dal Tribunale sulla legittimità di dette decisioni deve limitarsi alla verifica del rispetto delle norme di procedura e di motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti e dell'insussistenza di errore manifesto nella valutazione dei fatti e di sviamento di potere.

60 Di conseguenza, il fatto che il ricorrente possedesse alcune informazioni sui documenti e, pertanto, faccia leva sul loro contenuto a sostengo del suo ricorso, non implica che esso sia dispensato dall'onere di dimostrare che le istituzioni convenute hanno commesso, riguardo alla motivazione delle decisioni impugnate, un errore idoneo a comportarne l'annullamento.

61 Nel caso di specie, il ricorrente sostiene che le istituzioni convenute hanno interpretato in maniera erronea l'eccezione attinente alla protezione dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali prevista dalle decisioni 93/731 e 94/90.

62 Tale eccezione, espressa in termini vincolanti, prevede che «le istituzioni negano l'accesso a qualsiasi documento la cui divulgazione possa pregiudicare [...]: la protezione dell'interesse pubblico ([...] relazioni internazionali [...])». Ne discende che le istituzioni sono obbligate a negare l'accesso ai documenti rientranti nella suddetta eccezione, qualora si adduca la prova dell'esistenza di quest'ultima circostanza (v. sentenza del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/ Commissione, Racc. pag. II-313, punto 58).

63 Nel caso di specie non si contesta che i documenti controversi contengano informazioni sulla posizione dell'Unione europea nell'ambito dei suoi rapporti con la Russia e l'Ucraina nonché sui negoziati con gli Stati Uniti riguardo all'Ucraina. Occorre pertanto sottolineare che i documenti ai quali si chiede l'accesso sono stati redatti in un contesto di negoziati internazionali nel quale era in gioco l'interesse dell'Unione europea, considerato sotto il profilo delle relazioni tra questa e alcuni paesi terzi, nella specie la Russia, l'Ucraina e gli Stati Uniti.

64 Va ugualmente rilevato che il Consiglio giustamente dichiara che, in tali circostanze, al fine di valutare la possibilità di concedere l'accesso ai documenti in questione è opportuno tener conto della natura e del carattere più o meno dettagliato delle informazioni in essi contenute. Il ricorrente pertanto non può invocare il fatto che il documento n. 10859/97 gli è stato comunicato, pur trattando lo stesso soggetto dei documenti ai quali gli è stato negato l'accesso. Come spiegato dal Consiglio, tale documento, che compare tra quelli prodotti in fascicolo, costituisce un sunto delle questioni trattate dal gruppo «Europa orientale e Asia centrale» e non contiene alcuna informazione sul merito dei fascicoli in questione, il che ne avrebbe giustificato la divulgazione, contrariamente agli altri documenti ai quali è stato chiesto l'accesso.

65 Alla luce di quanto sopra esposto, occorre dichiarare che le istituzioni convenute non hanno commesso alcun errore manifesto ritenendo che la diffusione dei documenti controversi poteva pregiudicare l'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali. Considerato il tenore dei suddetti documenti, le istituzioni convenute erano quindi del tutto legittimate a considerare che la loro diffusione poteva compromettere la posizione dell'Unione europea nei negoziati in corso e futuri con i paesi menzionati al punto 63 della presente sentenza.

66 Il ricorrente sostiene inoltre che le istituzioni avrebbero dovuto esaminare la possibilità di concedergli un accesso almeno parziale ai documenti in questione, conformemente a quanto stabilito dalla sentenza Hautala/Consiglio. In tale sentenza il Tribunale ha dichiarato che l'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico dev'essere interpretata alla luce del principio del diritto all'informazione e del principio di proporzionalità. Il Tribunale ha ritenuto che,

di conseguenza, il Consiglio fosse tenuto ad esaminare l'opportunità di accordare un accesso parziale ai documenti richiesti, ossia consentire l'accesso ai dati che non rientravano nelle eccezioni (v. sentenza Hautala/Consiglio, punto 87).

67 Al riguardo, occorre respingere l'argomento del Consiglio secondo il quale non si deve tener conto della sentenza Hautala/Consiglio. È vero che tale sentenza è successiva all'adozione delle decisioni impugnate, ma è anche vero che essa ha chiarito la portata di un diritto già esistente, ossia il diritto di accesso a documenti in possesso del Consiglio e della Commissione, come previsto dal codice di condotta.

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

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

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

71 Le istituzioni convenute non negano, quindi, di non aver considerato la possibilità di concedere un accesso parziale ai documenti di cui trattasi. Tuttavia, tenuto conto delle spiegazioni da esse fornite nonché della natura dei documenti controversi, è possibile ritenere che una tale considerazione non avrebbe comunque portato alla concessione di un accesso parziale. Il fatto che le istituzioni convenute non abbiano preso in esame la possibilità di accordare un accesso parziale non ha quindi avuto, nelle circostanze del caso di specie, alcuna influenza sull'esito dell'esame delle due istituzioni (v., in tal senso, sentenze del Tribunale 5 giugno 1996, causa T-75/95, Günzler Aluminium/Commissione, Racc. pag. II-497, punto 55, e 27 febbraio 1997, causa T-106/95, FFSA e a./ Commissione, Racc. pag. II-229, punto 199).

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

73 In secondo luogo, nulla contraddice l'affermazione del Consiglio secondo la quale i documenti non sono facilmente scomponibili e non contengono parti che si possano agevolmente separare. Al riguardo, va precisato che il ricorrente non è legittimato a dedurre che il documento COREU PESC/PRES/1239/98 contiene, in

particolare, il progetto di dichiarazione pubblica UE/Stati Uniti il quale, proprio a causa della sua natura pubblica, avrebbe dovuto essere divulgato. Il fatto che detto documento contenga dati oggetto di una dichiarazione pubblica non comporta che il Consiglio fosse tenuto a diffondere il progetto di dichiarazione il quale aveva, per definizione, carattere semplicemente preparatorio ed era quindi destinato ad un uso interno. Come sottolineato dal Consiglio in udienza, esistono in generale delle differenze tra il progetto di una dichiarazione e il testo definitivo che mettono in evidenza divergenze di opinioni, coperte da riservatezza. Inoltre, l'informazione dei cittadini è garantita sufficientemente dalla possibilità di accedere alla versione definitiva della dichiarazione.

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

75 Da quanto sopra esposto deriva che i primi due motivi vanno respinti.

Sul terzo e quarto motivo attinenti alla violazione del principio secondo il quale la richiesta di accesso dev'essere esaminata con riguardo a ciascun documento, nonché alla violazione dell'obbligo di motivazione

Argomenti delle parti

76 In primo luogo, il ricorrente sostiene che le istituzioni convenute hanno respinto «in blocco» le sue richieste di accesso.

77 A suo giudizio, poiché le due istituzioni si sono consultate prima di dargli una risposta, si può concludere che la Commissione ha deciso di negare la divulgazione dei documenti basandosi sulla posizione adottata dal Consiglio invece di formarsi una propria opinione sulla base di un esame autonomo.

78 Il ricorrente sostiene inoltre che la comunicazione, da parte del Consiglio, del documento n. 10859/97 era motivata dal fatto che il contenuto del suddetto documento era, per lo meno in parte, disponibile su Internet. Secondo il ricorrente questo dimostra che non si è proceduto ad un esame sistematico del contenuto dei documenti richiesti. Al contrario, il Consiglio e la Commissione, per giustificare il diniego all'accesso, si sarebbero basati sulla natura dei documenti o sulla loro classificazione come documenti riservati, in particolare alla luce della loro modalità di trasmissione (la rete COREU), anziché sul loro contenuto.

79 In secondo luogo, il ricorrente sostiene che le decisioni impugnate non sono sufficientemente motivate. Egli fa notare che la decisione della Commissione contiene un solo paragrafo che motiva il rifiuto di concedere l'accesso ai documenti, il che non può considerarsi sufficiente.

80 Il ricorrente sostiene che la Commissione è legittimata a precisare i motivi che possono giustificare la sua decisione. Al riguardo egli richiama le sentenze del Tribunale 19 ottobre 1995, causa T-194/94, Carvel e Guardian Newspapers/ Consiglio (Racc. pag. II-2765) e WWF UK/Commissione, citata in precedenza, dalle quali emerge che, quando un'istituzione comunitaria fa uso del proprio potere discrezionale per decidere sull'opportunità di comunicare dei documenti, essa deve realmente porre a confronto, da un lato, l'interesse dei cittadini ad ottenere l'accesso ai documenti e, dall'altro, la necessità di tutelare la riservatezza delle proprie deliberazioni. Secondo il ricorrente, la Commissione è tenuta a motivare in modo adeguato le deroghe all'obiettivo di trasparenza e le eccezioni al principio generale dell'accesso.

81 Il Consiglio, da parte sua, rileva come dalla decisione impugnata emerga chiaramente che esso ha esaminato in modo accurato e separatamente per ciascun documento la possibilità di accordare l'accesso.

82 Esso respinge le affermazioni del ricorrente secondo le quali l'accesso ai documenti è stato negato, in particolare, perché gli stessi erano stati diffusi tramite la rete COREU e il loro contenuto non è stato pertanto preso in esame. Come risulta dalla motivazione data al rifiuto opposto alla richiesta di accesso, tutti i documenti considerati dal ricorrente riguarderebbero il «cuore stesso delle relazioni internazionali dell'Unione europea».

83 Il Consiglio ritiene inoltre di aver fornito una motivazione sufficiente della decisione di non concedere l'accesso ai documenti richiesti dal ricorrente. Richiamandosi alla citata sentenza WWF UK/Commissione esso sostiene di non essere tenuto «in qualsiasi circostanza a fornire, per ogni documento, i "motivi imperativi" che giustificano l'applicazione dell'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico», perché si rischierebbe di compromettere la funzione essenziale dell'eccezione di cui trattasi.

84 Nel caso di specie, esso ritiene che la sua decisione contenga informazioni sufficienti per consentire al ricorrente di avere contezza dei motivi del rifiuto oppostogli e permettere al Tribunale di esercitare il suo controllo, senza con questo rivelare fatti che potrebbero pregiudicare la protezione dell'interesse pubblico.

85 La Commissione nega di aver rifiutato «in blocco» l'accesso ai documenti e sostiene di avere, al contrario, valutato la possibilità di consentire un accesso separato a ciascun documento.

86 La Commissione ritiene inoltre che la sua decisione fosse sufficientemente motivata.

Giudizio del Tribunale

87 È vero che il Consiglio e la Commissione non sono legittimati ad opporre un rifiuto generale di accesso ai documenti richiesti dal soggetto interessato. Prima di statuire su una richiesta di accesso ai documenti, le due istituzioni sono tenute a valutare per ciascuno dei documenti richiesti se, tenuto conto delle informazioni in loro possesso, la divulgazione possa effettivamente pregiudicare uno degli interessi pubblici tutelati. Tale obbligo non significa tuttavia che le istituzioni debbano fornire in qualsiasi circostanza, per ogni documento, i «motivi imperativi» che giustificano l'applicazione dell'eccezione fondata sulla protezione dell'interesse pubblico, perché altrimenti si rischierebbe di compromettere la funzione essenziale dell'eccezione di cui trattasi. Potrebbe infatti sembrare impossibile indicare le ragioni che giustificano la segretezza di ogni documento, senza divulgare il contenuto di quest'ultimo e, pertanto, privare l'eccezione della sua finalità essenziale (v. sentenza WWF UK/Commissione, citata, punto 65).

88 Nel caso di specie è stato osservato in precedenza che le istituzioni convenute erano legittimate a considerare che ciascuno dei documenti non divulgati rientrava nell'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali.

89 Di conseguenza, non può accogliersi l'argomento del ricorrente secondo il quale le istituzioni hanno rifiutato in modo globale l'accesso ai documenti, segnatamente perché gli stessi erano stati diffusi tramite la rete COREU, senza che ne sia stato esaminato il contenuto. Dalla decisione del Consiglio risulta infatti con chiarezza (v. supra, punto 16) che la richiesta di accesso è stata valutata con riferimento al contenuto di ciascun documento. Anche se la motivazione della

decisione della Commisione è più succinta, da essa emerge che l'istituzione ha esaminato la richiesta di accesso prendendo in considerazione i documenti uno per uno. A riprova, vi è il fatto che la Commissione fa riferimento alla motivazione adottata dal Consiglio nella decisione con cui esso nega l'accesso a documenti analoghi (v. supra, punto 15). La supposizione del ricorrente, secondo la quale la divulgazione del documento n. 10859/97 del Consiglio è stata motivata in base al fatto che il suo contenuto era, almeno parzialmente, disponibile su Internet, è a tal fine inconferente e non prova che il Consiglio ha omesso di effettuare un esame sistematico del contenuto di tutti i documenti richiesti.

90 Il ricorrente non può inoltre appellarsi al fatto che le istituzioni convenute si sono accordate prima di rispondergli, in quanto i documenti richiesti sono stati redatti in parte nell'ambito di un lavoro comune tra le istituzioni stesse. Il comportamento delle istituzioni convenute deve ritenersi, nel caso di specie, opportuno e conforme al principio di buona amministrazione.

91 Per quanto riguarda l'obbligo di motivazione, va ricordato che esso ha lo scopo di permettere, da un lato, agli interessati di conoscere le giustificazioni del provvedimento adottato al fine di difendere i loro diritti e, dall'altro, al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato sulla legittimità della decisione (v., segnatamente, sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395, punto 15, e sentenza del Tribunale 12 gennaio 1995, causa T-85/94, Branco/Commissione, Racc. pag. II-45, punto 32).

92 Inoltre, secondo una giurisprudenza costante, dalla motivazione deve risultare in maniera chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'autorità comunitaria da cui promana l'atto controverso (v. sentenza della Corte 15 maggio 1997, causa C-278/95 P, Siemens/Commissione, Racc. pag. I-2507, punto 17, e sentenze del Tribunale WWF UK/Commissione, citata, punto 66, e 6 febbraio 1998, causa T-124/96, Interporc Im- und Export/Commissione, Racc. pag. II-231, punto 53).

93 Occorre sottolineare che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, l'obbligo delle istituzioni convenute di porre realmente a confronto, da un lato, l'interesse del cittadino ad ottenere l'accesso ai documenti e, dall'altro, la necessità di tutelare la segretezza delle proprie deliberazioni non trova applicazione nel caso di specie, in quanto il diniego di accesso opposto al ricorrente non è basato sulla segretezza delle deliberazioni delle istituzioni interessate (v. sentenza WWF UK/Commissione, citata, punto 59).

94 Nel caso in oggetto, le istituzioni convenute erano tenute ad indicare, quantomeno per categorie di documenti, le ragioni per le quali esse reputavano che i documenti menzionati nelle richieste loro rivolte rientrassero nell'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali, precisando perché la loro divulgazione avrebbe potuto pregiudicare tale interesse e rispettando, al contempo, le esigenze generali di motivazione ricordate ai punti 91 e 92 della presente sentenza (v., in tal senso, sentenza WWF UK/Commissione, citata, punto 64).

95 Orbene, risulta che le istituzioni hanno invocato l'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali indicando le ragioni per cui la ritenevano applicabile. Il Consiglio, respingendo la domanda confermativa, ha realmente spiegato per ciascun documento il motivo per cui esso rientrava nell'eccezione stessa (v. supra, punto 16). Dalla motivazione emerge che la divulgazione di uno qualsiasi dei documenti richiesti dal ricorrente poteva compromettere la posizione dell'Unione europea nei negoziati in corso e futuri con taluni paesi terzi. La motivazione della decisione della Commissione, benché succinta, risponde anch'essa ai requisiti derivanti dalla giurisprudenza. La Commissione ha bensì uniformato la propria risposta a quella del Consiglio e ha precisato che ciascuno dei documenti richiesti contiene informazioni dettagliate sulla posizione che l'Unione europea intende adottare nei suoi rapporti con la Russia (v. supra, punto 15). Nel caso in oggetto, non si può accusare il Consiglio e la Commissione di aver utilizzato termini troppo generici, in quanto essi erano legittimati a ritenere che fosse impossibile indicare le ragioni che giustificano la riservatezza in termini più precisi, senza divulgare il contenuto dei documenti e,

pertanto, privare l'eccezione della sua finalità essenziale (v. sentenza WWF UK/ Commissione, punto 65).

96 Di conseguenza, le istituzioni convenute non hanno violato l'obbligo di motivazione di cui all'art. 253 CE.

97 Da quanto precede risulta che il terzo e il quarto motivo vanno respinti.

Sul quinto motivo, attinente alla violazione dell'interesse particolare del ricorrente ad ottenere l'accesso ai documenti

Argomenti delle parti

98 Il ricorrente sostiene che le istituzioni convenute erano tenute a prendere in considerazione non solo l'interesse pubblico, ma altresì il suo interesse particolare ad avere accesso ai documenti. Nel caso di specie, al ricorrente i documenti occorrevano per difendersi dinanzi ai giudici finlandesi.

99 Nella replica egli aggiunge che il fatto che il procedimento giudiziario in Finlandia riguardi in parte gli stessi documenti di cui egli ha domandato la comunicazione nel caso presente dimostra il suo interesse particolare all'applicazione, nella fattispecie, del principio generale dell'accesso ai documenti.

100 In udienza il ricorrente ha dichiarato di ignorare se i documenti dei quali aveva divulgato il contenuto, venendo per questo condannato in Finlandia, fossero esattamente gli stessi per i quali aveva inoltrato la richiesta di accesso, il che spiega il fatto che si sia rivolto alle istituzioni convenute nel caso di specie.

101 Egli ritiene che le istituzioni convenute avrebbero dovuto ponderare i diversi interessi in gioco prima di prendere una decisione.

102 Il Consiglio sostiene che il ricorrente non lo aveva informato del fatto che i documenti gli occorrevano per difendersi dinanzi ai giudici finlandesi. Pertanto, tale elemento non può essere tenuto in considerazione nel caso presente. In udienza, esso ha sostenuto che tale interesse particolare non era più attuale, dato che il procedimento giudiziario finlandese si era concluso con una decisione della Corte Suprema. In ogni caso, esso ritiene che il presunto interesse particolare del ricorrente fosse privo di rilevanza e non sarebbe stato preso in considerazione.

103 La Commissione sottolinea il carattere imperativo dell'eccezione attinente alla protezione dell'interesse pubblico. Di conseguenza, non occorreva che essa ponderasse l'interesse di chi richiede l'accesso ai documenti e quello delle istituzioni a negare l'accesso stesso.

104 Essa spiega inoltre che il ricorrente non ha comunicato prima di proporre il ricorso al Tribunale che i documenti in questione gli occorrevano per difendersi dinanzi ai giudici finlandesi. La Commissione, quindi, non era in grado di tener conto di tale interesse particolare del ricorrente nell'effettuare la sua valutazione della richiesta di accesso.

105 In udienza la Commissione ha aggiunto che l'argomento del ricorrente non è stato dedotto in buona fede, in quanto il procedimento giudiziario in Finlandia è concluso, contrariamente a quanto egli ha lasciato intendere. Sarebbe quindi possibile dubitare dell'interesse del ricorrente a proseguire il procedimento in oggetto.

Giudizio del Tribunale

106 Occorre ricordare in primo luogo che chiunque può chiedere l'accesso a qualsiasi documento del Consiglio o della Commissione non pubblicato senza che sia necessario motivare la domanda (v. sentenze del Tribunale Interporc/Commissione, citata, punto 48, e 17 giugno 1998, causa T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Consiglio, Racc. pag. II-2289, punti 65-67). Di conseguenza, chi si è visto negare l'accesso a un documento o a una parte di documento ha già soltanto per questo un interesse all'annullamento della decisione di diniego.

107 In secondo luogo, quanto all'affermazione del ricorrente riguardante il fatto che le istituzioni convenute avrebbero omesso di considerare il suo interesse particolare a ottenere i documenti in questione, è sufficiente rilevare che una ponderazione degli interessi avviene solo nell'ambito della valutazione, da parte del Consiglio o della Commissione, delle richieste di accesso a documenti che facciano riferimento alle loro deliberazioni, il che non avviene nel caso di specie (sentenza WWF UK/Commissione, citata, punto 59).

108 Il presente motivo va respinto, essendo totalmente privo di pertinenza.

Sulla richiesta di produzione dei documenti

109 Nella replica il ricorrente chiede che il Tribunale voglia ordinare la produzione dei documenti richiesti, al fine di poterli esaminare alla luce delle sue asserzioni riguardanti il probabile contenuto e poter, così, valutare il modo in cui la Commissione e il Consiglio hanno esaminato le sue richieste di accesso ai documenti stessi. Il ricorrente chiede che il suo avvocato venga autorizzato a esaminare i documenti congiuntamente al Tribunale, se del caso, a titolo riservato. Qualora fosse necessario, il ricorrente e il suo avvocato rinunciano al diritto di avere conoscenza dei documenti.

110 Tuttavia, tenuto conto della valutazione che il Tribunale ha compiuto riguardo all'insieme dei motivi dedotti dal ricorrente, occorre rilevare che è inutile, ai fini della soluzione della controversia, ordinare la produzione dei documenti.

Sulle spese

111 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Consiglio e la Commissione hanno concluso in tal senso, il ricorrente, rimasto soccombente, va condannato alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **Il ricorrente sopporterà le proprie spese, nonché quelle del Consiglio e della Commissione.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 luglio 2001.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

P. Lindh