

SENTENZA DELLA CORTE

6 dicembre 2001 *

Nel procedimento C-353/99 P,

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

ricorrente,

sostenuta da

Regno di Spagna, rappresentato dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente in sede di impugnazione,

* Lingua processuale: l'inglese.

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Prima Sezione) il 19 luglio 1999, nella causa T-14/98, Hautala/Consiglio (Racc. pag. II-2489),

procedimento in cui l'altra parte è:

Heidi Hautala, membro del Parlamento europeo, rappresentata dagli avv.ti O.W. Brouwer e T. Janssens, avocats, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente in primo grado,

sostenuta da

Regno di Danimarca, rappresentato dal sig. J. Molde, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

e da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal sig. J.E. Collins, in qualità di agente, assistito dalla sig.ra H. Davies, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenienti in sede di impugnazione,

Repubblica di Finlandia, rappresentata inizialmente dal sig. H. Rotkirch, quindi dalla sig.ra T. Pynnä, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Regno di Svezia, rappresentato dal sig. A. Kruse, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

e

Repubblica francese,

intervententi in primo grado,

LA CORTE,

composta dal sig. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, dal sig. P. Jann, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, e dal sig. S. von Bahr, presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, V. Skouris, J.N. Cunha Rodrigues (relatore) e C.W.A. Timmermans, giudici,

avvocato generale: P. Léger

cancelliere: sig.ra D. Louterman-Hubeau, capo divisione

vista la relazione d'udienza,

I - 9596

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 13 marzo 2001,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 luglio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 22 settembre 1999 il Consiglio dell'Unione europea ha presentato, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia, un ricorso avverso la sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Prima Sezione) il 19 luglio 1999 nella causa T-14/98, Hautala/Consiglio (Racc. pag. II-2489; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha annullato la decisione del Consiglio 4 novembre 1997 che nega alla sig.ra Hautala l'accesso alla relazione del gruppo di lavoro «Esportazioni di armi convenzionali» (in prosieguo: la «decisione controversa»).

- 2 Con ordinanza del presidente della Corte 10 febbraio 2000, il Regno di Spagna è stato ammesso a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio, mentre il Regno di Danimarca e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sono stati ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni della sig.ra Hautala.

Ambito normativo

3 Relativamente all'ambito normativo, il Tribunale ha constatato:

«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

4 Relativamente ai fatti all'origine del ricorso, il Tribunale ha rilevato:

«13 [La sig.ra Hautala] 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 sig.ra Hautala] 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 sig.ra Hautala] 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».

La sentenza impugnata

- 5 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 13 gennaio 1998 la sig.ra Hautala ha chiesto l'annullamento della decisione controversa.
- 6 A sostegno del suo ricorso la sig.ra Hautala deduce tre motivi relativi, rispettivamente, ad una violazione dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 (primo motivo), ad una violazione dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE) (secondo motivo) e ad una 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 (terzo motivo).
- 7 Il Tribunale ha innanzi tutto constatato che esso era competente a statuire sul ricorso. A tal riguardo si è espresso nei termini seguenti:
- «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 [17 giugno 1998, causa T-174/95, Svenska Journalistförbundet/ Consiglio, Racc. pag. II-2289] (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 [Svenska Journalistförbundet/Consiglio] (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 [divenuto, in seguito a modifica art. 46 UE], 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».

8 Il Tribunale ha quindi annullato la decisione controversa dopo aver accolto il primo motivo della sig.ra Hautala, laddove addebitava al Consiglio di aver ritenuto di non essere obbligato ad esaminare se poteva concedere un accesso parziale autorizzando la divulgazione dei brani della relazione controversa non interessati dall'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico. A tal riguardo il Tribunale ha rilevato:

«75 Per quanto riguarda il terzo argomento [del primo motivo], 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 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. 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 modifica, art. 6 UE)] delle disposizioni comuni".

83 Di recente, nella sentenza [Svenska Journalistförbundet/Consiglio, già citata] (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 [del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95] WWF UK/Commissione [Racc. pag. II-313], punto 56, e [6 febbraio 1998, causa 124/96] Interporc/Commissione [Racc. pag. II-231], 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 [controversa], 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 [sig.ra Hautala] a sostegno del proprio ricorso».

Impugnazione

Motivi e argomenti delle parti

- 9 Il Consiglio, sostenuto dal Regno di Spagna, chiede che la Corte voglia annullare la sentenza impugnata, respingere il ricorso presentato in primo grado in quanto infondato, condannare la sig.ra Hautala alle spese relative al giudizio di primo grado e statuire sulle spese relative all'impugnazione secondo diritto.
- 10 Secondo il Consiglio e il governo spagnolo, il Tribunale ha commesso un errore di diritto interpretando la decisione 93/731 nel senso che essa obbligherebbe il Consiglio ad esaminare se occorra concedere un accesso alle informazioni contenute in un documento che non rientrano nelle eccezioni elencate all'art. 4 di tale decisione.

- 11 Il Consiglio fa valere innanzi tutto che, secondo la formulazione stessa della decisione 93/731, che prevede l'accesso a «documenti» e non all'«informazione», tale decisione riguarderebbe solo i documenti del Consiglio in quanto tali e non gli elementi d'informazione che vi si trovano. Il Consiglio dovrebbe esaminare solo se il documento richiesto, nella sua forma esistente e senza la minima alterazione, possa essere comunicato o meno. In tale situazione, il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto facendo derivare dalla decisione 93/731 un obbligo a carico del Consiglio consistente non nell'accogliere una domanda di accesso a un documento, ma nel modificare questo documento e, pertanto, nel creare un documento nuovo costituito solo da elementi di informazione che possono essere divulgati, al solo fine di fornire «informazioni» al pubblico. Inoltre, un tale obbligo sarebbe di difficile attuazione e comporterebbe per il Consiglio un onere amministrativo considerevole.

- 12 Il Consiglio sostiene poi che, contrariamente a quanto ha dichiarato il Tribunale, l'obiettivo perseguito dalla decisione 93/731 non è di sancire un diritto all'«informazione», ma un diritto specifico di accesso unicamente ai «documenti» esistenti del Consiglio, identici a quelli che erano a disposizione dei membri dell'istituzione e sulla base dei quali quest'ultima ha statuito. Di conseguenza, il Tribunale avrebbe ingiustamente interpretato la decisione 93/731 «alla luce del principio del diritto all'informazione».

- 13 Infine, secondo il Consiglio, in assenza di un principio generale del diritto comunitario che conferisce ai cittadini un diritto assoluto di accesso ai suoi documenti, il Tribunale avrebbe applicato erroneamente il principio di proporzionalità. Quest'ultimo principio troverebbe la sua espressione nell'elencazione, che figura all'art. 4 della decisione 93/731, delle circostanze che giustificano eccezioni al diritto di accesso ai documenti. Questa elencazione, interpretata restrittivamente e alla luce dell'obiettivo perseguito da tale decisione, consistente nel prevedere un accesso ai «documenti» del Consiglio, consentirebbe di garantire pienamente l'osservanza di tale principio. Per contro, nessun diritto di accesso parziale ai documenti del Consiglio potrebbe essere dedotto da tale principio.

- 14 Inoltre, il governo spagnolo ritiene che non esista, allo stato attuale del diritto comunitario, un «principio del diritto all'informazione» come enunciato nella

sentenza impugnata. Del resto, il principio di proporzionalità non potrebbe obbligare il Consiglio a prevedere l'accesso parziale ad un documento la cui divulgazione metterebbe in pericolo uno degli interessi tutelati dall'art. 4, n. 1, della decisione 93/731, disposizione che, in un tale caso, obbligherebbe chiaramente il Consiglio a negare l'accesso al documento di cui trattasi.

- 15 Per contro, la sig.ra Hautala conclude che la Corte voglia respingere il ricorso e condannare il Consiglio alle spese. Il Regno di Danimarca, il Regno Unito, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia concludono nello stesso senso.
- 16 Secondo la sig.ra Hautala e questi governi, la sentenza impugnata ha correttamente interpretato la decisione 93/731 obbligando il Consiglio a prevedere un accesso parziale ai documenti che contengono informazioni che rientrano nelle eccezioni previste all'art. 4, n. 1, della decisione 93/731.
- 17 Un tale obbligo a carico del Consiglio risulterebbe sia dalla formulazione stessa della decisione 93/731 sia dall'obiettivo che essa persegue, consistente nell'assicurare l'accesso più ampio possibile del cittadino all'informazione, al fine di rafforzare il carattere democratico delle istituzioni comunitarie nonché la fiducia del pubblico nell'amministrazione.
- 18 Secondo la sig.ra Hautala, la stessa conclusione deriverebbe dall'obbligo di interpretare il diritto comunitario alla luce dei principi generali dello stesso, tra cui rientrerebbe il principio del diritto all'informazione. Pertanto, al fine di assicurare un accesso il più ampio possibile dei cittadini all'informazione, il Consiglio dovrebbe concedere un accesso parziale ai documenti allorché questi non possono essere divulgati integralmente.

- 19 La sig.ra Hautala e i governi danese, del Regno Unito, finlandese e svedese ritengono che l'obbligo di concedere un accesso parziale ai documenti del Consiglio derivi anche dal principio secondo cui le deroghe ad una norma generale devono essere interpretate in senso stretto, nonché dal principio di proporzionalità.
- 20 Infine, secondo la sig.ra Hautala, anche supponendo che la decisione 93/731 non imponga al Consiglio di prevedere un accesso parziale, quest'ultimo deriverebbe direttamente dal principio fondamentale di diritto comunitario in forza del quale ai cittadini dell'Unione europea deve essere concesso l'accesso più ampio e più completo possibile ai documenti delle istituzioni dell'Unione. L'art. 255, n. 1, CE, inserito dal Trattato di Amsterdam, confermerebbe il diritto fondamentale del cittadino all'accesso ai documenti delle istituzioni.

Valutazione della Corte

- 21 Come il Tribunale ha rilevato al punto 78 della sentenza impugnata, la decisione 93/731, anche se non impone esplicitamente al Consiglio di esaminare la possibilità di concedere un accesso parziale ai documenti, non impedisce nemmeno esplicitamente una tale possibilità.
- 22 Nell'ambito della sua interpretazione della decisione 93/731, il Tribunale, ai punti 80 e 81 della sentenza impugnata, ha innanzi tutto ricordato giustamente la genesi di tale decisione. Pertanto, nella dichiarazione n. 17, intitolata «dichiarazione relativa al diritto d'accesso all'informazione», la conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri ha ritenuto che «la trasparenza del processo decisionale rafforzi il carattere democratico delle istituzioni nonché la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione» ed ha raccomandato che la Commissione presentasse 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 riaffermato nel Consiglio europeo di Copenaghen del 22 giugno 1993, che ha invitato il Consiglio e la Commissione «a proseguire nei loro lavori tenendo presente che si doveva assicurare il massimo accesso possibile dei cittadini all'informazione». Del resto, nel preambolo del codice di condotta il Consiglio e la Commissione si sono richiamati esplicitamente alla dichiarazione n. 17 e alle conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen come base della loro iniziativa. Infine, il codice di condotta enuncia il principio generale in base al quale il pubblico avrà «il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispongono la Commissione e il Consiglio».

- 23 Pertanto, dal contesto stesso in cui la decisione 93/731 è stata adottata risulta che il Consiglio e il governo spagnolo sostengono ingiustamente che questa decisione riguarderebbe solo l'accesso ai «documenti» in quanto tali e non l'accesso agli elementi d'informazione contenuti in questi ultimi.
- 24 Inoltre, come il Tribunale ha giustamente ricordato al punto 82 della sentenza impugnata, la Corte, al punto 35 della sua sentenza Paesi Bassi/Consiglio, sopra menzionata, ha sottolineato l'importanza del diritto di accesso del pubblico ai documenti in possesso delle autorità pubbliche ed ha ricordato che la dichiarazione n. 17 ricollega tale diritto al «carattere democratico delle istituzioni».
- 25 L'obiettivo perseguito dalla decisione 93/731, oltre a consistere nell'assicurare il funzionamento interno del Consiglio nell'interesse del buon andamento dell'amministrazione (sentenza Paesi Bassi/Consiglio, già menzionata, punto 37), è di prevedere a favore del pubblico l'accesso più ampio possibile ai documenti di cui dispone il Consiglio, cosicché qualsiasi eccezione a tale diritto dev'essere interpretata ed applicata restrittivamente [v. in tal senso, relativamente alla decisione della Commissione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom, relativa all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58), sentenza 11 gennaio 2000, cause riunite C-174/98 e C-489/98 P, Paesi Bassi e Van der Wall/Commissione, Racc. pag. I-1, punto 27].

- 26 Ora, l'interpretazione sostenuta dal Consiglio e dal governo spagnolo avrebbe come conseguenza di rendere inoperante, senza la minima giustificazione, il diritto di accesso del pubblico agli elementi d'informazione che figurano in un documento che non sono interessati da una delle eccezioni elencate all'art. 4, n. 1, della decisione 93/731. L'effetto utile di questo diritto ne sarebbe notevolmente sminuito.
- 27 Infine, contrariamente a quanto sostengono il Consiglio e il governo spagnolo, il Tribunale non ha commesso un errore di diritto dichiarando che il principio di proporzionalità obbliga anch'esso il Consiglio a prevedere l'accesso parziale ad un documento che contiene per il resto elementi d'informazione la cui divulgazione metterebbe in pericolo uno degli interessi tutelati dall'art. 4, n. 1, della decisione 93/731.
- 28 Su tale punto, il Tribunale ha richiamato giustamente, al punto 85 della sentenza impugnata, la giurisprudenza della Corte secondo cui il principio di proporzionalità esige che le limitazioni non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito.
- 29 Ora, oltre al fatto che nessun motivo è stato dedotto al fine di giustificare il fatto che elementi di informazione contenuti in un documento che non sono interessati dalle eccezioni previste all'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 possano essere tenuti segreti da un'istituzione, il rifiuto di un accesso parziale costituisce una misura manifestamente sproporzionata per assicurare la riservatezza degli elementi d'informazione interessati da una di queste eccezioni. Come il Tribunale ha rilevato al punto 85 della sentenza impugnata, lo scopo perseguito dal Consiglio negando l'accesso alla relazione controversa potrebbe essere raggiunto anche nell'ipotesi in cui il Consiglio si limitasse a censurare, dopo averli esaminati, i brani di tale relazione che possono pregiudicare le relazioni internazionali.
- 30 Il Tribunale ha anche applicato con esattezza il principio di proporzionalità allorché, nell'esaminare l'argomento del Consiglio relativo agli oneri ammini-

strativi eccessivi che comporterebbe l'obbligo di garantire un accesso parziale ai documenti in suo possesso, ha riservato, al punto 86 della sentenza impugnata, la possibilità di salvaguardare, in casi particolari, l'interesse di una buona amministrazione.

31 Da queste considerazioni, e senza che sia necessario esaminare se, come sostengono il Consiglio e il governo spagnolo, il Tribunale si sia ingiustamente basato sull'esistenza di un «principio del diritto all'informazione», risulta che giustamente il Tribunale ha dichiarato, al punto 87 della sentenza impugnata, che l'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 debba essere interpretato nel senso che il Consiglio è tenuto ad esaminare l'opportunità di accordare un accesso parziale ai dati non interessati dalle eccezioni ed ha annullato la decisione controversa dopo aver constatato che il Consiglio non aveva proceduto ad un simile esame, ritenendo che il principio di accesso ai documenti si applicasse solo ai documenti in quanto tali e non agli elementi informativi in essi contenuti.

32 Di conseguenza, il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

33 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, che si applica al procedimento di impugnazione in forza dell'art. 118, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la sig.ra Hautala ha concluso per la condanna del Consiglio e quest'ultimo è risultato soccombente nei suoi motivi, occorre condannarlo alle spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, primo comma, dello stesso regolamento, il Regno di Spagna, il Regno di Danimarca, il Regno Unito, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) Il Consiglio dell'Unione europea è condannato alle spese.
- 3) Il Regno di Spagna, il Regno di Danimarca, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sopporteranno le proprie spese.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken	
Colneric	von Bahr	Gulmann	Edward
La Pergola	Puissochet	Wathelet	
Skouris	Cunha Rodrigues	Timmermans	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 dicembre 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias