

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
PHILIPPE LÉGER

presentate il 10 luglio 2001<sup>1</sup>

1. Il presente ricorso è stato proposto dal Consiglio dell'Unione europea contro la sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 19 luglio 1999, che ha pronunciato l'annullamento della decisione del Consiglio 4 novembre 1997 che negava alla sig.ra Hautala, membro del Parlamento europeo, l'accesso alla relazione del gruppo di lavoro del Consiglio «Esportazioni di armi convenzionali»<sup>2</sup>.

2. Tale causa trae la sua origine da un'interrogazione scritta sottoposta il 14 novembre 1996 al Consiglio da parte della sig.ra Hautala<sup>3</sup> nella quale quest'ultima si dichiarava preoccupata dalla violazione dei diritti dell'uomo perpetrata con l'apporto dell'esportazione di armi dagli Stati membri. La sig.ra Hautala domandava al Consiglio per quale ragione le direttive destinate alla puntualizzazione dei criteri di esportazione delle armi proposte al Comitato politico del Consiglio dal gruppo di lavoro «Esportazioni di armi convenzionali» fossero segrete.

3. Il Consiglio rispondeva il 10 marzo 1997 spiegando che uno degli otto criteri di cui tengono conto le decisioni di esportazione di armi riguarda il rispetto dei diritti dell'uomo da parte del paese destinatario. Esso aggiungeva che, nella riunione del 14-15 novembre 1996 il Comitato politico aveva approvato una relazione del suo gruppo di lavoro «Esportazioni di armi convenzionali» nella prospettiva di migliorare l'applicazione coerente dei criteri comuni.

4. Con lettera 17 giugno 1997, indirizzata al Segretario generale del Consiglio, la ricorrente chiedeva la comunicazione della relazione menzionata nella risposta del Consiglio<sup>4</sup>.

5. La relazione controversa è stata approvata dal Comitato politico, ma non lo è mai stata dallo stesso Consiglio. Essa è stata redatta nel quadro del sistema speciale di corrispondenza europea «COREU»<sup>5</sup> 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

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Causa T-14/98, Hautala/Consiglio (Racc. pag. II-2489, in prosieguo: la «sentenza contestata»).

3 — Interrogazione scritta P-3219/96 (GU 1997, C 186, pag. 48).

4 — In prosieguo: la «relazione controversa».

5 — Sistema adottato nel 1995 dagli Stati membri e dalla Commissione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) in attuazione delle disposizioni del Titolo V del Trattato sull'Unione europea.

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 delle Comunità europee e al segretariato generale del Consiglio.

6. Con lettera 25 luglio 1997, il segretariato generale del Consiglio rifiutava l'accesso alla relazione controversa, in forza dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731/CE<sup>6</sup>, in quanto essa conteneva «informazioni estremamente sensibili la cui divulgazione potrebbe nuocere all'interesse pubblico nel campo della sicurezza pubblica».

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

8. Di tale richiesta si occupavano il gruppo «Informazione» del Comitato dei rappresentanti permanenti e i membri del Consiglio, di cui la maggioranza semplice riteneva di dover rispondere in senso negativo. Quattro delegazioni erano favorevoli alla divulgazione.

6 — Decisione del Consiglio 20 dicembre 1993, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio (GU L 340, pag. 43).

9. Con lettera 4 novembre 1997<sup>7</sup>, il Consiglio respingeva la richiesta di conferma, in quanto la divulgazione della relazione controversa avrebbe potuto nuocere alle relazioni dell'Unione europea con i paesi terzi. Il diniego di accesso mirava, a suo parere, a tutelare l'interesse pubblico nel campo delle relazioni internazionali.

10. Il 13 gennaio 1998, la sig.ra Hautala presentava un ricorso di annullamento della decisione di negare l'accesso, adottata dal Consiglio, dinanzi al Tribunale di primo grado.

11. Occorre ricordare i termini della sentenza contestata, dopo aver descritto il contesto normativo della presente causa.

## I — Contesto normativo

12. L'atto finale del Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, contiene una dichiarazione (n. 17)

7 — In prosieguo: la «decisione impugnata».

sul diritto di accesso all'informazione<sup>8</sup>, 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».

13. 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»<sup>9</sup>, 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<sup>10</sup>.

14. 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<sup>11</sup>. 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.

15. Il 2 giugno 1993, la Commissione adottava la comunicazione 93/C 166/04 al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale sulla trasparenza nella Comunità<sup>12</sup>, nella quale esponeva i principi fondamentali che disciplinano l'accesso ai documenti.

16. Nel corso del Consiglio europeo di Copenaghen del 22 giugno 1993, Consiglio e Commissione «erano invitati a proseguire nei loro lavori tenendo presente che si doveva assicurare il massimo accesso possibile dei cittadini all'informazione»<sup>13</sup>.

17. 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<sup>14</sup>, allo scopo di fissare i principi che disciplinano l'accesso ai loro documenti.

8 — GU C 191, pag. 95, 101, in prosieguo: la «dichiarazione n. 17».

9 — Boll. CE 10-1992, pag. 9.

10 — Boll. CE 12-1992, pag. 7.

11 — GU C 156, pag. 5.

12 — GU C 166, pag. 4.

13 — Boll. CE 6-1993, pag. 16, punto 1.22.

14 — GU L 340, pag. 41, in prosieguo: il «codice di condotta».

18. 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».

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

20. 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);

(...)

I - 9570

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

21. Il codice di condotta dispone inoltre quanto segue:

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

22. Per garantire l'attuazione di questo impegno, il Consiglio ha adottato la decisione 93/731, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio.

23. 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);

(...).

## II — La sentenza contestata

24. Il Tribunale descrive così i motivi dedotti dinanzi ad esso dalla sig.ra Hautala:

«Il primo motivo attiene alla violazione dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731. Il secondo è relativo alla violazione dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE). Il terzo riguarda la violazione del principio fondamentale di diritto comunitario secondo il quale ai cittadini dell'Unione europea dev'essere garantito l'accesso più ampio e completo possibile ai documenti delle istituzioni comunitarie, nonché alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento<sup>15</sup>».

25. Poiché la decisione di diniego dell'accesso è stata annullata sulla base del primo motivo, gli altri due motivi non sono stati esaminati dal Tribunale.

26. Quest'ultimo ha esaminato in successione i tre argomenti che la ricorrente aveva dedotto a sostegno del primo motivo. Il Tribunale si è soffermato a «determinare in primo luogo se la richiesta di conferma [avesse] costituito oggetto di un esame adeguato da parte del Consiglio, in secondo luogo se l'accesso alla relazione controversa potesse essere negato richiamandosi all'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali e, in terzo luogo, se il Consiglio fosse tenuto a valutare la possibilità di concedere un accesso parziale che autorizzasse la divulgazione dei brani del documento non interessati dall'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico»<sup>16</sup>.

27. Il Tribunale ha respinto i primi due argomenti difesi dalla sig.ra Hautala. Esso ha accolto il terzo argomento, relativo all'accesso parziale della ricorrente alla relazione controversa, e pronunciato l'annullamento della decisione di diniego del Consiglio sulla scorta del seguente ragionamento:

«75 Per quanto riguarda il terzo argomento, sostenuto dal governo svedese, secondo il quale il Consiglio, rifiutandosi di concedere l'accesso ai brani della relazione controversa non interessati dall'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico, avrebbe violato l'art. 4, n. 1, della decisione 93/731, occorre sottolineare che, secondo il Consiglio, il principio del-

- l'accesso ai documenti si applica solo ai documenti in quanto tali e non agli elementi informativi in essi contenuti.
- 76 Il Tribunale deve quindi accertare se il Consiglio fosse tenuto ad esaminare la possibilità di concedere un accesso parziale. Trattandosi di una questione di diritto, il controllo esercitato dal Tribunale non è soggetto a limiti.
- 77 Al riguardo va ricordato che la decisione 93/731 è una misura interna adottata dal Consiglio sulla base dell'art. 151, n. 3, del Trattato CE. In mancanza di una normativa comunitaria specifica, il Consiglio determina le condizioni in base alle quali disbrigare le richieste di accesso ai suoi documenti (v. in tal senso sentenza della Corte 30 aprile 1996, causa C-58/94, Paesi Bassi /Consiglio, Racc. pag. I-2169, punti 37 e 38). Pertanto, se volesse, il Consiglio potrebbe decidere di concedere l'accesso parziale ai suoi documenti in conformità a una nuova politica.
- 78 Orbene, la decisione 93/731 non impone esplicitamente al Consiglio di esaminare la possibilità di concedere un accesso parziale ai documenti, né impedisce esplicitamente una tale possibilità, come riconosciuto dal Consiglio in udienza.
- 79 Alla luce di quanto precede, bisogna ricordare, ai fini dell'interpretazione dell'art. 4 della decisione 93/731, su quale base il Consiglio ha adottato questa decisione.
- 80 Va osservato che la dichiarazione n. 17 raccomandava alla Commissione di presentare al Consiglio, entro il 1993, una relazione su misure intese ad accrescere l'accesso del pubblico alle informazioni di cui dispongono le istituzioni. Tale impegno è stato ribadito nell'ambito del Consiglio europeo di Copenaghen del 22 giugno 1993, che ha invitato Consiglio e Commissione "a proseguire nei loro lavori tenendo presente che si doveva assicurare il massimo accesso possibile dei cittadini all'informazione".
- 81 Nel preambolo del codice di condotta il Consiglio e la Commissione si richiamano esplicitamente alla dichiarazione n. 17 e alle conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen come base della loro iniziativa. Il codice di condotta enuncia il principio generale in base al quale il pubblico avrà il più ampio accesso possibile ai documenti.
- 82 Inoltre, nella sentenza Paesi Bassi/Consiglio (citata, punto 35) la Corte ha avuto modo di sottolineare l'importanza del diritto di accesso del pubblico ai documenti in possesso delle autorità pubbliche. Essa ha infatti ricordato che la dichiarazione n. 17 ricollega tale diritto al "carattere democratico delle

istituzioni". Nelle conclusioni per tale sentenza (Racc. pag. I-2171, paragrafo 19), in merito al diritto soggettivo all'informazione, l'avvocato generale ha sottolineato quanto segue:

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

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

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

- 84 Va ricordato inoltre che, quando si stabilisce un principio generale e si prevedono eccezioni a tale principio, le

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

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

- 86 In questo contesto, nei casi particolari in cui il volume del documento o quello dei brani da censurare comportassero per il Consiglio un compito amministrativo inadeguato, il principio di proporzionalità gli consentirebbe di ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico a queste parti

frammentarie e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe. Il Consiglio potrebbe quindi, in questi casi particolari, salvaguardare l'interesse di una buona amministrazione.

diritto interpretando l'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 nel senso che esso imporrebbe al Consiglio di esaminare la possibilità di concedere un accesso parziale alle informazioni non interessate dalle eccezioni all'accesso del pubblico ai suoi documenti.

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.

29. Il Consiglio ed il Regno di Spagna contestano al Tribunale di non aver interpretato correttamente la decisione 93/731, che si tratti del suo *testo* o del suo *obiettivo*, e di aver applicato erroneamente il *principio di proporzionalità*.

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».

30. Il Consiglio ritiene che il Tribunale abbia qualificato come diritto all'informazione ciò che è soltanto un diritto di accesso del pubblico ai documenti. Il testo della decisione 93/731 riguarderebbe solo i documenti del Consiglio nella loro forma esistente e non gli elementi informativi in essi contenuti. Il Consiglio sarebbe quindi solamente tenuto ad esaminare se il documento oggetto della richiesta, nella sua forma esistente e senza la minima modifica, possa essere comunicato o se rientri nell'ambito di una delle deroghe di cui all'art. 4 della decisione 93/731. Tale decisione non gli imporrebbe, inoltre, nessun obbligo di esaminare la possibilità di concedere un accesso parziale ai documenti. Essa non lo obbligherebbe a creare un nuovo documento costituito dai soli elementi informativi che possono essere divulgati, come la sentenza contestata, a torto, sembra imporre. Il Consiglio osserva che l'approccio suggerito dal Tribunale può comportare il rischio di un onere amministrativo considerevole e difficoltà pratiche rilevanti risultanti dalla necessità di determinare in ogni documento le parti che possono essere comunicate.

### III — Motivi e argomenti delle parti

28. Il Consiglio chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale, sostenuto in tal senso dal Regno di Spagna, parte interveniente in sede di impugnazione. Il Tribunale avrebbe commesso un errore di



31. Secondo il Consiglio l'obiettivo perseguito dalla decisione 93/731 non è di sancire un diritto all'informazione. Le sentenze del Tribunale che fanno riferimento al diritto all'informazione non riconoscerebbero il fatto che la sentenza Paesi Bassi/Consiglio, citata, pronunciata dalla Corte, si riferisce all'accesso ai documenti e che la dichiarazione n. 17, sul diritto di accesso all'informazione, è una dichiarazione politica senza effetti vincolanti.

32. Quanto al principio di proporzionalità, al quale il Tribunale fa riferimento nella sentenza contestata, il Consiglio ritiene che non possa essere applicato per valutare la regolarità di una restrizione apportata ad un diritto garantito dal diritto comunitario. La decisione non sarebbe volta ad attribuire ai cittadini un diritto di accesso assoluto ai documenti del Consiglio, ma ad istituire un sistema che consenta di concedere tale accesso a determinate condizioni. In mancanza di principi generali del diritto comunitario che attribuiscono ai cittadini un diritto di accesso assoluto ai documenti del Consiglio, e tenuto conto dell'adozione dell'art. 255 CE, in seguito al Trattato di Amsterdam, che conferma la mancanza di principi preesistenti in materia, il principio di proporzionalità non può essere interpretato come una restrizione apportata ad un diritto garantito dal diritto comunitario. Inoltre la decisione 93/731, nel garantire, mediante le eccezioni previste al suo art. 4, che la divulgazione dei documenti non pregiudichi determinati interessi che necessitano di tutela, già applicherebbe il principio di proporzionalità. Tale principio sarebbe quindi completamente preso in considerazione.

33. Il Regno di Spagna condivide tale punto di vista. Esso afferma che l'esistenza del principio del diritto all'informazione nella forma attribuitagli dalla sentenza impugnata non si deduce né dai testi normativi in vigore né dalla giurisprudenza della Corte e del Tribunale. Esso reputa, inoltre, che il principio di proporzionalità applicato alle misure adottate dal Consiglio in relazione con l'art. 4, n. 1, della decisione 93/731, significhi solamente che tale istituzione deve agire nei limiti di quanto è adeguato e necessario per conformarsi a tale disposizione. Ciò implica che essa deve negare l'accesso ai suoi documenti quando esiste il rischio di pregiudicare uno degli interessi elencati da tale norma.

34. La sig.ra Hautala conclude per il rigetto del ricorso. Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e il Regno di Danimarca, parti intervenienti in sede d'impugnazione, nonché il Regno di Svezia e la Repubblica finlandese, parti intervenienti in primo grado e presenti in sede di impugnazione, concludono nello stesso senso.

35. Secondo la sig.ra Hautala e gli Stati membri che si associano alla sua difesa, il diritto ad un accesso parziale risulta tanto dal testo che dal contesto della decisione 93/731. Essi aggiungono che quest'ultima deve essere interpretata e applicata conformemente ai principi generali del diritto comunitario, tra i quali figura il diritto all'informazione. La facoltà di disporre di

un accesso parziale ai documenti deriverebbe direttamente dal principio fondamentale del diritto comunitario in forza del quale ai cittadini dell'Unione europea dev'essere garantito l'accesso più ampio e completo possibile ai documenti delle istituzioni comunitarie.

forza del quale il Consiglio adotta il proprio regolamento interno. Essa fissa il principio di un accesso del pubblico ai documenti del Consiglio. Ne subordina tuttavia l'esercizio a una serie di condizioni che elenca e di cui fanno parte le eccezioni dell'art. 4, n. 1.

36. La sig.ra Hautala afferma che, come altri principi del diritto comunitario, il diritto di accesso all'informazione è stato incorporato nel Trattato dall'art. 255 CE. Il principio di proporzionalità serve quindi, nella fattispecie, a limitare tale diritto per preservare altri obiettivi degni di tutela. Esso richiede tuttavia che tali limitazioni non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito.

37. Prima di pronunciarsi su tali motivi e argomenti, è necessario ricordare le norme di diritto comunitario da cui dipende l'interpretazione della decisione 93/731.

39. Nella sentenza Paesi Bassi/Consiglio, citata, il Regno dei Paesi Bassi chiedeva l'annullamento della decisione 93/731, in quanto il Consiglio aveva indicato a torto come base giuridica gli artt. 151, n. 3, del Trattato, e 22 del suo regolamento interno, che riguardano unicamente la sua organizzazione interna. Per il Regno dei Paesi Bassi la decisione 93/731 eccedeva ampiamente la sfera di applicazione delle norme di organizzazione e di gestione interna del Consiglio e costituiva un atto volto esplicitamente a produrre effetti giuridici nei confronti dei cittadini. Il governo olandese affermava che il Consiglio aveva qualificato come questione di organizzazione interna ciò che costituiva, in realtà, un diritto fondamentale, vale a dire il diritto di accesso del pubblico all'informazione, la cui regolamentazione doveva essere corredata dalle necessarie garanzie.

#### IV — Sulle norme del diritto comunitario che devono guidare l'interpretazione della decisione 93/731

38. La decisione 93/731 è fondata sull'art. 151, n. 3, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 207, n. 3, CE), in

40. La Corte ha riconosciuto che, in assenza di una regolamentazione generale sul diritto d'accesso del pubblico ai documenti in possesso delle istituzioni comuni-

tarie emanata dal legislatore comunitario, dette istituzioni dovevano adottare i provvedimenti aventi ad oggetto il disbrigo di richieste del genere in forza dei loro poteri di organizzazione interna, che le legittimano ad adottare provvedimenti adeguati a garantire il loro funzionamento interno nell'interesse del buon andamento dell'amministrazione<sup>17</sup>.

41. Essa ha così riconosciuto il diritto per il Consiglio di utilizzare il suo potere di organizzazione interna per introdurre una determinata dose di trasparenza nel suo funzionamento. La mancanza di regolamentazione comunitaria a carattere generale in materia di accesso ai documenti giustificava incontestabilmente che un'istituzione come il Consiglio, in un intento di trasparenza, migliorasse il suo modo di funzionamento al riguardo imponendo norme più favorevoli rispetto a quelle che disciplinavano sino ad allora la propria prassi.

42. La decisione 93/731 — nonostante il suo oggetto ecceda in modo manifesto, data la sua connessione con le stesse basi della Comunità europea, la semplice organizzazione interna di una delle istituzioni comunitarie — è stata giudicata fondata sulla disposizione appropriata del Trattato. La Corte ha potuto affermare che la disposizione del Trattato che legittima il Consiglio ad adottare il proprio regolamento interno costituiva una base giuridica adeguata per migliorare la trasparenza del suo funzionamento.

43. Tuttavia, sarebbe eccessivo asserire che, anche nel settore d'intervento del Consiglio, tale sentenza esaurisca con il suo contenuto la questione dell'accesso ai documenti.

La sentenza Paesi Bassi/Consiglio, citata, che attesta la regolarità formale della decisione 93/731, non sembra tale da contribuire in modo sostanziale all'interpretazione delle disposizioni in questione della decisione 93/731. In quella causa, la Corte era chiaramente vincolata dall'oggetto del ricorso, circoscritto alla sola questione della base giuridica pertinente della decisione 93/731.

44. Il presente ricorso, al contrario, richiede un'interpretazione delle disposizioni controverse. Detta interpretazione non può essere effettuata senza prendere in considerazione l'insieme delle norme del diritto comunitario che determinano il diritto di accesso ai documenti. Nella sentenza Paesi Bassi/Consiglio, citata, la Corte ha peraltro ricordato che gli sviluppi seguiti dalla Comunità «lasciano intravedere un'affermazione graduale del diritto d'accesso dei singoli ai documenti in possesso delle autorità pubbliche»<sup>18</sup>.

45. Ora, è manifesto che le disposizioni controverse della decisione 93/731 non

17 — Sentenza Paesi Bassi/Consiglio, citata, punto 37.

18 — Punto 36.

possono essere applicate senza che si sia proceduto ad un'interpretazione del loro contenuto che sia conforme a tali sviluppi e ai principi del diritto di accesso del pubblico ai documenti, cui detta decisione, con il suo stesso titolo, fa appello.

Comunità più aperta. Al Consiglio europeo di Copenaghen del 22 giugno 1993 il Consiglio e la Commissione sono stati invitati a proseguire nei loro lavori tenendo presente che si doveva assicurare il massimo accesso possibile dei cittadini all'informazione.

46. Le norme che essa contiene mirano a porre in atto, nell'ambito limitato del potere di organizzazione interna del Consiglio, gli orientamenti adottati a partire dalla dichiarazione n. 17 in materia di diritto d'accesso dei singoli ai documenti in possesso delle autorità pubbliche.

49. Tali diversi impulsi politici si sono tradotti nei fatti, in particolare, con l'adozione, da parte del Consiglio e della Commissione, di un codice di condotta, e, da parte del Consiglio, di una modifica del proprio regolamento interno. La decisione 93/731, che riprende le disposizioni del codice di condotta e lo completa, è stata adottata a seguito di tale ultima modifica.

47. La dichiarazione n. 17 è il primo atto tangibile con il quale la Comunità ha riconosciuto l'importanza di un diritto generale di accesso all'informazione nelle istituzioni comunitarie. La conferenza intergovernativa ha così manifestato il proposito di accrescere l'effettività di tale diritto. Nel ricordare che la trasparenza del processo decisionale rafforza il carattere democratico delle istituzioni nonché la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione, essa ha sottolineato l'importanza di un diritto che trae la sua origine dalle basi politiche più essenziali degli Stati membri e della Comunità.

50. Il processo di riconoscimento del diritto di accesso non si è fermato all'adozione delle regole interne che le istituzioni si sono autoimposte. Un nuovo art. 191 A (diventato art. 255 CE) è stato inserito nel Trattato CE dal Trattato di Amsterdam. L'art. 255, n. 1, CE dispone che «qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma dei paragrafi 2 e 3». In applicazione di tali paragrafi, è stata presentata una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'accesso del pubblico ai documenti del

48. I Consigli europei di Birmingham ed Edimburgo che si sono svolti nel 1992 hanno ribadito questa volontà di rendere la

Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione<sup>19</sup>.

mezzo più sicuro di associarli alla gestione della cosa pubblica<sup>22</sup>.

51. Nel suo art. 42, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>20</sup> stabilisce un diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

53. L'avvocato generale Tesouro ha così perfettamente descritto il posto occupato dal diritto di accesso ai documenti in diritto comunitario:

52. È importante tener conto di tale perseveranza della volontà politica degli Stati membri e dell'evoluzione del contesto normativo comunitario in materia. Esse testimoniano l'emergere di un diritto in stretta relazione con i principi fondamentali della Comunità. Come ha ricordato l'avvocato generale Tesouro nelle sue conclusioni nella causa Paesi Bassi/Consiglio, citata, la trasparenza dell'azione dei pubblici poteri è questione intimamente legata a quella del carattere democratico delle istituzioni<sup>21</sup>. La conoscenza da parte dei cittadini delle attività dell'amministrazione è una garanzia del suo buon funzionamento. Il controllo da parte di coloro che conferiscono ai pubblici poteri la loro legittimità incita questi ultimi ad essere efficaci nel rispetto della loro volontà iniziale e può così far nascere la loro fiducia, il che è garanzia tanto di pace sociale quanto di buon funzionamento del sistema democratico. Al livello più elevato di tale sistema, l'informazione dei cittadini è anche il

«La base di un tale diritto va piuttosto ricercata nel principio democratico, del fatto che rappresenta uno degli elementi fondanti della costruzione comunitaria (...). Orbene, alla luce dell'evoluzione constatata negli ordinamenti degli Stati membri, di tale principio costituisce attualmente elemento essenziale il diritto di accesso ai documenti ufficiali (...). È dunque il principio democratico, con i contenuti che esso è venuto progressivamente assumendo nei vari ordinamenti nazionali, ad imporre che l'accesso ai documenti non sia più consentito solo al destinatario di un provvedimento dell'autorità pubblica»<sup>23</sup>.

19 — 2000/C 177 E/10 (GU C 177 E, pag. 70). Sulla riforma di Amsterdam nel settore interessato, v., in particolare, Öberg, U., «Public Access to Documents after the entry into force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?», in *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 2, 1998, n. 8 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-008a.htm>).

20 — GU 2000, C 364, pag. 1.

21 — Paragrafo 14.

22 — V., tra i numerosi studi dedicati a tale questione, Blanchet, T., «Transparence et qualité de la législation», in *RTD eur.*, 33 (4), ott.-dic. 1997, pag. 915 e ss.; Bradley, K. St. C., «La transparence de l'Union européenne: une évidence ou un trompe l'oeil?», in *Cahiers de droit européen*, 1999, pag. 283 e ss.; Curtin, D., e Meijers, H., «The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?», in *CML Rev.*, 1995, pag. 391 e ss.; Öberg, U., citato; O'Neill, M., «The Right of Access to Community Held Documentation as a General Principle of EC Law», in *European Public Law*, vol. 4, terza edizione, pag. 403 e ss.; Ragnemalm, H., «Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires», in *Scritti in onore di G. F. Mancini*, pag. 809 e ss.; Timmermans, C., «Subsidiarity and transparency», in *Fordham International Law Journal*, vol. 22, 1999, pag. S106 e ss.; Vesterdorf, B., «Transparency — Not Just A Vogue Word», in *Fordham International Law Journal*, 1999, pag. 902 e ss.. V. anche, come esempio di parere contrario, Davis, R. W., «Public access to community documents: a fundamental human right?», in *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 3, 1999, n. 8 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-008a.htm>).

23 — Paragrafo 19 delle conclusioni nella causa Paesi Bassi/Consiglio, citata.

54. La constatazione da parte della Corte, nella sentenza Paesi Bassi/Consiglio, citata, del fatto che la regolamentazione interna della maggioranza degli Stati membri sancisce ormai in modo generale, quale principio costituzionale o legislativo, il diritto di accesso del pubblico ai documenti in possesso delle autorità pubbliche, riflette il vigore e l'attualità di tale diritto<sup>24</sup>. Dal 1996, numerosi Stati membri hanno peraltro modificato la loro legislazione interna in materia di diritto di accesso ai documenti, mentre regressi risultano solo in via sporadica e limitata. L'Irlanda e il Regno Unito, in particolare, si sono dotati di una legislazione particolarmente rigorosa a tutela del diritto dei cittadini in materia<sup>25</sup>.

55. È importante sottolineare tale convergenza dei diritti nazionali, in quanto essa costituisce, a mio parere, un motivo determinante nel riconoscimento dell'esistenza di un principio fondamentale del diritto di accesso all'informazione in possesso delle istituzioni comunitarie.

24 — Punto 34. V., riguardo alla legislazione degli Stati membri in materia di accesso ai documenti delle istituzioni, l'allegato alla comunicazione della Commissione 5 maggio 1993, «L'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni» [COM(93) 191 def.; GU C 156, pag. 5]. Per un aggiornamento di tale testo, v. i documenti della Commissione, in data 10 agosto 2000, intitolati «Analisi comparata delle legislazioni degli Stati membri in materia di accesso ai documenti» e «Resoconto delle legislazioni degli Stati membri in materia di accesso ai documenti» ([http://www.europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/acc\\_doc/fr/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/fr/index.htm)).

25 — In Irlanda, un diritto generale del pubblico ad ottenere un accesso il più ampio possibile ai documenti in possesso dell'amministrazione ha sostituito il precedente principio in forza del quale i cittadini avevano solo il diritto di accedere a determinate categorie limitate di documenti o a documenti dell'amministrazione risalenti a più di 30 anni prima. (Freedom of Information Act 1997). Nel Regno Unito, il Freedom of Information Act 2000 ha di recente generalizzato il diritto di accesso che era in precedenza riservato a determinate categorie limitate di informazioni.

56. Come è noto, secondo una costante giurisprudenza ormai sancita dai Trattati<sup>26</sup>, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine, quest'ultima si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato ed aderito<sup>27</sup>.

57. Tredici dei quindici Stati membri conoscono una norma generale che prevede un diritto per il pubblico di accedere ai documenti in possesso dell'amministrazione. In nove di questi tredici Stati, il diritto di accesso appare come un diritto fondamentale, «principio» di valore costituzionale<sup>28</sup> o un diritto dotato di un fondamento costituzionale, sebbene di valore legislativo<sup>29</sup>. Negli altri quattro Stati membri, tale diritto trae la sua origine in una o più leggi<sup>30</sup>.

58. Tali norme nazionali, i cui regimi giuridici corrispondenti non hanno necessariamente un contenuto omogeneo, rispet-

26 — Artt. F, n. 2, del Trattato sull'Unione europea (divenuto, in seguito a modifica, art. 6, n. 2, UE), e 46, lett. d), UE.

27 — V., per un esempio recente di tale giurisprudenza, sentenza 6 marzo 2001, causa C-274/99 P. Connolly/Commissione (Racc. pag. I-1611, punto 37). V., in particolare, Puissochet, J.-P., «La Cour de justice et les principes généraux du droit», in *Les annonces de la Semaine*, 1996, n. 69, pag. 3 e ss.

28 — Regno del Belgio, Regno di Spagna, Repubblica italiana, Regno dei Paesi Bassi, Repubblica portoghese, Repubblica di Finlandia e Regno di Svezia.

29 — Repubblica ellenica e Repubblica d'Austria.

30 — Regno di Danimarca, Repubblica francese, Irlanda e Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

chiano tuttavia una concezione comune della maggioranza degli Stati membri, descritta dall'avvocato generale Tesaurò con la seguente formula: «non è più vero che tutto è segreto tranne ciò che è espressamente dichiarato accessibile, ma esattamente il contrario»<sup>31</sup>.

59. Alla luce di tale concezione delle relazioni tra governanti e governati quasi unanimemente condivisa nell'Unione europea, mi sembra naturale riconoscere che esiste un principio di accesso all'informazione in possesso delle autorità pubbliche nazionali e che tale principio può ispirare un principio analogo sul piano comunitario.

Se dibattito deve esserci, quest'ultimo sembra piuttosto vertere sul contenuto delle eccezioni che devono essere fissate a tale principio, essendo inteso che la necessità di definire determinati limiti non si scontra, neanche essa, con rilevanti obiezioni. Infatti, non si può escludere che, per motivi di ordine pubblico o privato, siano ammesse determinate limitazioni all'accesso all'informazione.

60. Se si fa riferimento ai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito, il loro contributo in materia di accesso ai documenti è ineguale.

61. Il diritto alla libertà di espressione di cui all'art 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non è stato, sino ad oggi, interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo come comprendente il diritto di accesso all'informazione. Ai sensi dell'art. 10, n. 1, infatti, il diritto alla libertà di espressione comprende «la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che possa esservi ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera (...)». Ci si può rammaricare che la libertà di espressione non sia considerata come naturalmente connessa al diritto di accedere alle informazioni illegittimamente mantenute segrete. Ciò non toglie che la lettera del testo è stata sempre interpretata restrittivamente<sup>32</sup>.

62. Diverse risoluzioni, raccomandazioni e dichiarazioni dell'assemblea parlamentare e del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa hanno affermato l'importanza per i cittadini di disporre di un'informazione sufficiente sul funzionamento delle autorità pubbliche<sup>33</sup>. Un progetto di rac-

32 — Per un'interpretazione diversa della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, v. O'Neill, M., citata.

33 — V., in particolare, la raccomandazione dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 1° febbraio 1979, n. 854 (1979), relativa all'accesso del pubblico ai documenti governativi e alla libertà di informazione (Consiglio d'Europa, assemblea parlamentare, testi adottati, 30° sessione ordinaria, terza parte, 29 gennaio-2 febbraio 1979), e le raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa n. R (81)19 sull'accesso all'informazione in possesso delle autorità pubbliche (Consiglio d'Europa, Raccolta delle raccomandazioni, risoluzioni e dichiarazioni del Comitato dei ministri relative ai diritti dell'uomo, 1949-1987, Strasburgo, 1989, pag. 96), e n. R (91)10, sulla comunicazione a soggetti terzi di dati personali in possesso degli organismi pubblici (Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri, raccomandazione agli Stati membri, 1991, Strasburgo, 1995).

31 — Conclusioni nella causa Paesi Bassi/Consiglio, citata, paragrafo 15.

comandazione sull'accesso del pubblico alle informazioni ufficiali è in corso di elaborazione al Consiglio d'Europa<sup>34</sup>. Nella sua versione attuale, tale progetto prevede un principio generale che garantisce, a qualsiasi persona che ne faccia richiesta, il diritto di accedere ai documenti in possesso delle autorità pubbliche. Sono previste delle eccezioni al principio generale qualora prevalgano altri interessi legittimi. Esse devono essere applicate in modo restrittivo. Occorre rilevare che l'accesso parziale all'informazione è previsto dal progetto. Tuttavia, l'accesso parziale può essere negato se la versione espurgata del documento è ingannevole o priva di significato<sup>35</sup>. Il progetto finale della raccomandazione deve essere adottato entro il 31 dicembre 2001.

63. Tali molteplici atti dimostrano che, se il passo «normativo» non è ancora stato compiuto nell'ambito del Consiglio d'Europa, esso è preceduto da numerose dichiarazioni di intenti prive di equivoci.

64. L'art. 19 del patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966 prevede espressamente che la libertà di espressione comprende il diritto di

cercare informazioni e idee<sup>36</sup>. Il patto del 1966 è vigente nella totalità degli Stati membri. Tale facoltà riconosciuta al cittadino di accedere alle informazioni necessarie all'esercizio della sua libertà di espressione ribadisce il principio che ogni Stato membro ha sancito nel suo diritto nazionale.

65. Occorre tuttavia non trascurare il fatto che l'interpretazione ampia che potrebbe essere fatta dell'art. 19 del patto del 1966 non ottiene un'adesione unanime, anzi tutt'altro. Per taluni autori, non è sicuro che la libertà di ricercare informazioni prevista dal patto del 1966 includa l'obbligo per gli Stati membri di fornire informazioni<sup>37</sup>.

66. In ogni caso, il metodo tradizionalmente seguito dalla Corte per tutelare i diritti fondamentali non ha mai condotto

34 — Progetto elaborato dal gruppo di specialisti sull'accesso alle informazioni ufficiali nella sua 6ª riunione (27-29 settembre 2000).

35 — V. progetto di raccomandazione, allegato III della relazione della riunione del mese di settembre 2000, Strasburgo, 26 gennaio 2001, DH-S-AC (2000)7.

36 — In prosieguo: il «patto del 1966». Racc. dei Trattati, vol. 999, pag. 171. Ai sensi dell'art. 19, n. 2, «ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa in forma artistica, o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta». Questo testo è molto vicino, quanto alla libertà di ricercare informazioni, all'art. 19 della Dichiarazione universale sui diritti dell'uomo del 1948. Tuttavia, contrariamente al patto del 1966, quest'ultima è considerata priva di effetto obbligatorio per gli Stati nonché di applicazione diretta riguardo al singolo. Essa è dotata di una funzione prima di tutto programmatica (De Vries Reilingh, J., «L'application des pactes des Nations unies relatifs aux droits de l'homme de 1966», Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, 1998, punti 25 e 32).

37 — V., ad esempio, Blumenwitz, D., «Die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 19 des IPBPR», in M. Nowak, D. Steurer e H. Tretter, *Fortschrift im Bewusstsein der Grund- und Menschenrechte, Festschrift für Felix Ermacora*, Kehl-Strasburgo-Arlington, Engel Verlag, 1988, pag. 71.



quest'ultima ad ispirarsi ad una disposizione di cui non le sembrava con certezza che contenesse la norma corrispondente al principio in questione.

67. La Corte garantisce il rispetto dei diritti fondamentali. Essa contribuisce al loro riconoscimento e partecipa alla definizione del loro contenuto. I principi generali del diritto comunitario, di cui i diritti fondamentali fanno parte integrante, traggono spesso la loro fonte dai trattati internazionali, come la Convenzione europea sui diritti dell'uomo o il patto del 1996.

68. L'esame della giurisprudenza rivela comunque che la convergenza delle tradizioni costituzionali degli Stati membri può essere sufficiente a stabilire l'esistenza di uno di questi principi senza che occorra ottenere una conferma della sua esistenza o del suo contenuto facendo ricorso a norme internazionali<sup>38</sup>.

69. Non solo, il riconoscimento di un principio generale del diritto comunitario può essere disgiunto dalla constatazione preliminare nell'esistenza tanto di norme costituzionali comuni agli Stati membri quanto di norme prescritte dai trattati internazionali a cui questi ultimi hanno cooperato o aderito. È sufficiente che gli Stati membri abbiano, nei confronti del

diritto in questione, un approccio comune che testimoni lo stesso intento di garantire la sua tutela, quand'anche il grado di tale tutela e le sue modalità di esercizio fossero diversamente concepiti a seconda degli Stati.

Riguardo al tema dei poteri d'inchiesta di cui l'amministrazione dispone nei confronti delle persone giuridiche, ad esempio, la Corte ha affermato che «i sistemi giuridici degli Stati membri presenta(vano) differenze non trascurabili quanto alla natura ed alla misura della tutela dei locali commerciali nei confronti degli interventi delle pubbliche autorità»<sup>39</sup> e che la Convenzione europea sui diritti dell'uomo non consentiva di riconoscere come diritto fondamentale l'inviolabilità del domicilio privato delle imprese<sup>40</sup>. Tale lacuna dei principali diritti di riferimento non è stata sufficiente a dissuadere la Corte dal riconoscere l'esistenza di un principio generale in forza del quale la tutela delle persone private deve essere garantita nei confronti di interventi arbitrari delle autorità pubbliche. La Corte ha osservato che «in tutti i sistemi giuridici degli Stati membri gli interventi dei pubblici poteri nella sfera di attività privata di ogni persona, sia fisica che giuridica, devono essere fondati sulla legge ed essere giustificati dai motivi contemplati dalla legge; questi ordinamenti prevedono pertanto, pur se con modalità diverse, una protezione nei confronti di interventi arbitrari o sproporzionati. L'esigenza di siffatta protezione dev'essere ammessa come un

38 — Sentenza 13 dicembre 1979, causa 44/79, Hauer (Racc. pag. 3727, punti 19-22).

39 — Sentenza 21 settembre 1989, cause riunite 46/87 e 227/88, Hoechst (Racc. pag. 2859, punto 17).

40 — *Ibidem*, punto 18.

principio generale del diritto comunitario»<sup>41</sup>.

70. Risulta chiaramente da tali elementi che i principali riferimenti che suffragano tradizionalmente il riconoscimento dei principi generali del diritto comunitario non sono indispensabili se altri elementi sono sufficienti a definire il contenuto di tali principi<sup>42</sup>.

71. Ora, ritengo che nella fattispecie ricorra appunto tale ipotesi.

72. Come già osservato, in quanto principio e indipendentemente dalle eccezioni di cui può costituire oggetto e dalle modalità del suo esercizio, l'accesso dei cittadini ai documenti è un diritto ampiamente condiviso dagli Stati membri. Sarebbe per lo meno paradossale il protrarsi di una situazione nella quale le istituzioni comunitarie, che hanno una competenza normativa della stessa natura di quella degli Stati membri, siano legittimate ad esercitare tale competenza al riparo di un diritto di accesso ai documenti mal definito e restrittivo, mentre la quasi totalità degli Stati membri ha elevato tale diritto al rango di principio. Si può, infine, ragionevolmente ammettere che il trasferimento da parte degli Stati membri di loro diritti sovrani, in taluni settori determinati, a vantaggio dell'ordi-

namento giuridico comunitario, non sia seguito da un trasferimento analogo delle garanzie che essi riconoscono ai loro cittadini, di cui fa parte a pieno titolo il diritto di prendere conoscenza delle informazioni di cui dispone l'amministrazione?

73. Dal punto di vista comunitario, si può affermare che il principio di accesso ai documenti è stato confermato, e il suo rango e il suo contenuto sono stati precisati, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e all'adozione della Carta dei diritti fondamentali.

74. Ricordo che tale principio ha trovato un riconoscimento di tipo «costituzionale» con l'adozione dell'art. 255 CE. Il suo contenuto deve essere precisato dal regolamento che sarà adottato in forza dell'art. 255, n. 2, CE, attualmente in corso di trattativa<sup>43</sup>, nonché dalla futura giurisprudenza della Corte.

75. Ciò non toglie che tale diritto, il quale «preesisteva all'adozione del nuovo regolamento interno del Consiglio e della decisione 93/731»<sup>44</sup>, è integrato in modo ormai esplicito al rango più elevato delle norme comunitarie.

41 — Ibidem, punto 19.

42 — Su tale aspetto della giurisprudenza della Corte, v. Monet, H., «La Communauté européenne et la convention européenne des droits de l'homme», in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1994, pag. 501 e ss..

43 — Proposta di regolamento 2000/C 177 E/10.

44 — Conclusioni dell'avvocato generale Tesouro nella causa Paesi Bassi/Consiglio, citata, paragrafo 20.

76. L'anteriorità del principio rispetto alla sua introduzione nel Trattato risultava già dalla giurisprudenza del Tribunale. A suo parere, la dichiarazione n. 17 e il codice di condotta sanciscono il principio generale secondo il quale il pubblico avrà il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispongono la Commissione e il Consiglio<sup>45</sup>. Il Tribunale aveva chiaramente indicato che 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<sup>46</sup>. Questo approccio va condiviso.

77. Il principio di accesso ai documenti trae la propria forza dalla sua natura di diritto fondamentale.

78. L'avvocato generale Tesauro ha qualificato detto principio come un «diritto civile fondamentale»<sup>47</sup>. Ai sensi dell'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, «qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione».

79. La qualifica di diritto fondamentale attribuita al diritto di accesso ai documenti

costituisce una fase supplementare nell'opera di riconoscimento e di gerarchizzazione di tale principio nell'ordinamento giuridico comunitario.

80. Certamente non si deve ignorare la volontà chiaramente espressa dagli autori della Carta di non dotarla di forza giuridica obbligatoria<sup>48</sup>. Ma, a parte qualsiasi considerazione relativa alla sua portata normativa, la natura dei diritti enunciati nella Carta dei diritti fondamentali vieta di considerarla come una semplice elencazione senza conseguenze di principi meramente morali. Occorre ricordare che tali valori hanno in comune il fatto di essere unanimemente condivisi dagli Stati membri, che hanno scelto di renderli visibili trascrivendoli in una Carta, al fine di rafforzarne la tutela<sup>49</sup>. La Carta ha innegabilmente collocato i diritti che ne costituiscono l'oggetto al più alto rango dei valori comuni agli Stati membri.

81. È riconosciuto che i valori politici e morali di una società non sono sempre totalmente rintracciabili nel diritto positivo. Tuttavia, qualora dei diritti, delle libertà e dei principi sono, come nella Carta, descritti nel senso che devono occupare il più alto rango dei valori di riferimento nell'insieme degli Stati membri riu-

45 — Sentenza 7 dicembre 1999, causa T-92/98, *Interporç/Commissione* (Racc. pag. II-3521, punto 38).

46 — Sentenza 17 giugno 1998, causa T-174/95, *Svenska Journalistförbundet/Consiglio* (Racc. pag. II-2289, punto 66).

47 — Conclusioni nella causa *Paesi Bassi/Consiglio*, citata, paragrafo 16.

48 — V., in particolare, Wathelet, M., «La charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue», in *Cahiers de droit européen*, 2000, nn. 5-6, pag. 583 e ss..

49 — Quarto comma del preambolo.

niti, sarebbe inspiegabile non attingervi gli elementi che consentono di distinguere i diritti fondamentali dagli altri diritti.

82. Le fonti di tali diritti, elencate nel preambolo della Carta, hanno nella maggioranza dei casi una forza vincolante negli Stati membri e nell'Unione europea<sup>50</sup>. È logico che le norme del diritto positivo comunitario traggano vantaggio, ai fini della loro interpretazione, dalla posizione dei valori a cui corrispondono nella gerarchia dei valori comuni.

83. Come lasciano supporre la solennità della sua forma e del procedimento che ha condotto alla sua adozione, la Carta dovrebbe costituire uno strumento privilegiato utile ad identificare i diritti fondamentali. Detta Carta ha in sé indizi che contribuiscono a rivelare la vera natura delle norme comunitarie di diritto positivo.

84. Nella fattispecie, il nesso tra l'art. 42 della Carta e l'art. 255 CE è attestato dalla

50 — Viene precisato, al quinto 'considerando', che «la presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dal trattato sull'Unione europea e dai trattati comunitari, dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo».

nota esplicativa dell'art. 42, la quale precisa che «il diritto garantito a tale articolo è il diritto garantito all'art. 255 del Trattato CE». Non si può affermare meglio di così che, ai sensi della Carta, il diritto dell'art. 255 CE è ormai chiaramente indicato come corrispondente ad un diritto fondamentale.

85. Vero è che, secondo la stessa nota esplicativa, «conformemente all'art. 52, n. 2 (di detta Carta, tale diritto) si applica alle condizioni previste dal Trattato»<sup>51</sup>. Il contenuto del diritto di accesso ai documenti, come è descritto nella Carta, è così delimitato dalle disposizioni dell'art. 255 CE. Tale precisazione è la conseguenza logica della differenza di valore normativo che distingue la Carta dalle disposizioni vincolanti del Trattato.

86. Essa non deve tuttavia indurci ad ignorare il carattere fondamentale di tale diritto, così come affermato dagli Stati membri dell'Unione al momento di iscriverlo nella Carta. L'art. 42 della Carta, anziché sancire esso stesso un diritto positivo gli attribuisce una qualità che deve guidare la sua interpretazione. Ritengo che dalla scelta di designare un diritto in quanto diritto fondamentale derivi per le autorità, incaricate di applicarlo, la necessità imperativa di riservargli l'ampia interpretazione che la sua vera natura impone.

51 — Testo delle spiegazioni relative al testo completo della Carta, come riportato nel documento 'Charte 4487/00 Convent 50, del 19 ottobre 2000 (<http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=fr>).

87. Così deve essere per il diritto di accesso ai documenti, come sancito dall'art. 255 CE.

88. La Corte sarà senza dubbio ancora chiamata ad interpretare il principio di accesso ai documenti, l'art. 255 CE, che lo inserisce nel Trattato, nonché il regolamento che deve precisarne i termini.

89. Non spetta alla Corte, nell'ambito del presente ricorso, fornirne una definizione esaustiva. Per contro, è necessario, al fine di decidere su detto ricorso, affrontare un aspetto di tale definizione precisando il senso attribuito alla nozione di «documenti» tanto dall'art. 42 della Carta quanto dall'art. 255 CE.

90. Gli altri testi comunitari che fanno riferimento allo stesso argomento non adottano tutti lo stesso enunciato. La dichiarazione n. 17 si riferisce all' «accesso del pubblico all'informazione». Il Consiglio europeo di Copenaghen aveva incaricato il Consiglio e la Commissione a proseguire nei loro lavori di attuazione del principio in base al quale i cittadini devono avere «il massimo accesso possibile all'informazione». Invece, gli atti scaturiti da tali richieste di attuazione del principio di

accesso all'informazione si riferiscono all'accesso ai documenti<sup>52</sup>.

91. Il ricorso alla nozione di «documenti» non è sufficiente, dal mio punto di vista, a giustificare l'interpretazione proposta dal Consiglio.

92. La distinzione tra documenti e informazione mi sembra, infatti, meramente formale<sup>53</sup>. Il diritto di accesso ad un documento riguarda il contenuto del documento e non la sua forma fisica. Non si può affermare che, depositando una richiesta di accesso ai documenti, si privilegi la messa a disposizione dello stesso documento rispetto alle informazioni che contiene. Nel richiedere la comunicazione di un documento, il richiedente fa sapere che vuole disporre della totalità delle informazioni che il documento contiene, il che gli lascia la libertà, in seguito, di prendere conoscenza di quelle che lo interessano specificatamente.

93. La sfumatura proposta dal Consiglio impone una distinzione assai artificiosa tra il contenente ed il contenuto o tra il

52 — V., ad esempio, la comunicazione della Commissione 93/C 156/05, citata, il codice di condotta, la decisione 93/731, gli artt. 255 CE e 42 della Carta.

53 — Tale opinione è condivisa dai governi che sono intervenuti nel procedimento dinanzi alla Corte, ad eccezione del governo spagnolo.

supporto e l'informazione. Infatti, per il richiedente conta soltanto la sostanza del documento. Si accede ad un documento solo per la ragione che contiene dati che possono interessarci. Pertanto, si tratta sempre, in definitiva, di una richiesta di informazioni.

94. Una siffatta lettura del diritto di accesso ai documenti è, del resto, conforme all'ampia interpretazione che deve prevalere nella materia. È importante, di conseguenza, interpretare la nozione di diritto di accesso ai «documenti» nel senso che essa designa un diritto di accesso alle «informazioni» contenute nei documenti.

95. È alla luce di tale diritto così interpretato che occorre, di conseguenza, concludere sul presente ricorso.

## V — Sul ricorso

96. Il Consiglio contesta l'obbligo che il Tribunale gli impone di esaminare la possibilità di concedere un accesso parziale alle informazioni contenute nel documento controverso.

97. In primo luogo, esso si fonda sul testo della decisione 93/731, che si riferisce esclusivamente alla nozione di «documenti» e non alla nozione di «informazione».

98. Ho appena precisato le ragioni per le quali il diritto di accesso ai documenti non doveva essere interpretato in tale maniera. La nozione di «accesso ai documenti» del Consiglio deve quindi essere interpretata nel senso che essa designa l'accesso alle informazioni contenute nei documenti di tale istituzione.

99. Poiché ciò che conta è l'informazione stessa e non il documento, l'argomento esposto dal Consiglio, secondo cui un accesso parziale l'obbligherebbe a creare un nuovo documento costituito dai soli elementi informativi idonei ad essere divulgati, è privo di fondamento.

100. Interpretato in tal modo, il diritto di accesso ai documenti del Consiglio previsto dall'art. 1, n. 1, della decisione 93/731 autorizza l'accesso parziale ai documenti. Sicché deve essere riconosciuto che si può accedere a determinate informazioni contenute in un documento qualora l'insieme di detto documento non possa essere reso pubblico per ragioni attinenti alla necessità

di tutelare determinati interessi tra quelli elencati all'art. 4, n. 1, della decisione 93/731.

101. In secondo luogo, il Consiglio sostiene che l'obiettivo della decisione 93/731 non è di sancire un diritto di accesso all'informazione. A suo parere, detta decisione ha il suo proprio obiettivo specifico e limitato.

102. La decisione 93/731 è, infatti, volta a garantire il funzionamento interno dell'istituzione nell'interesse del buon andamento dell'amministrazione<sup>54</sup>. Essa costituisce una misura di ordine interno mediante la quale il Consiglio disbriga le richieste di accesso ai documenti in suo possesso<sup>55</sup>.

103. Tuttavia, anche nel settore limitato del suo potere di amministrazione interna, il Consiglio deve attenersi ai principi generali del diritto comunitario e, a maggior ragione, ai diritti fondamentali. La finalità assegnata alla decisione 93/731 non può di conseguenza essere invocata in violazione del diritto fondamentale di accesso ai documenti. Tanto meno esso può farlo in quanto, come ha ricordato la Corte, nulla

osta a che una disciplina concernente l'organizzazione interna dei lavori di un'istituzione produca effetti giuridici nei confronti dei terzi<sup>56</sup>. Non sarebbe quindi ammissibile che, con un provvedimento di ordine interno, il Consiglio si svincoli da una norma alla cui osservanza sono tenute le altre regole comunitarie.

104. Come ha sottolineato l'avvocato generale Tesauro, «sarebbe da considerare illegittima una decisione del Consiglio, anche se adottata nel pieno rispetto delle regole autoimpostesi in materia di pubblicità, qualora si risolvesse in fatto nella negazione del contenuto essenziale del diritto d'informazione»<sup>57</sup>. In altre parole, la finalità data alla decisione 93/731 non può essere invocata a sostegno di una lettura delle sue disposizioni che sia contraria ai principi fondamentali.

105. Occorre esaminare l'addebito sostenuto in terzo luogo dal Consiglio, relativo al fatto che il principio di proporzionalità non sarebbe pertinente nella fattispecie, in mancanza di un diritto di accesso assoluto ai suoi documenti. Secondo il Consiglio, la decisione 93/731 applicherebbe già tale principio nel suo art. 4.

106. Ricordo che il diritto di accesso ai documenti deve essere considerato come

54 — Sentenza Paesi Bassi/Consiglio, citata, punto 37.

55 — Ibidem, punti 38 e 39.

56 — Ibidem, punto 38.

57 — Conclusioni nella causa Paesi Bassi/Consiglio, citata, paragrafo 21.

uno dei diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario. È riconosciuto che tali diritti non si pongono come prerogative assolute. Il loro esercizio può implicare restrizioni, a condizione che queste ultime siano realmente giustificate da obiettivi di interesse generale della Comunità e non costituiscano un intervento inaccettabile e sproporzionato rispetto ai fini perseguiti, tale da ledere addirittura la sostanza del diritto riconosciuto in materia <sup>58</sup>.

107. L'art. 4, n. 1, della decisione 93/73, vietando al Consiglio di autorizzare l'accesso ad un documento quando la sua divulgazione potrebbe nuocere alla tutela dell'interesse pubblico, può limitare il diritto di accesso ai documenti del Consiglio.

108. Tuttavia è pacifico, nella presente controversia, che l'eccezione dell'art. 4 della decisione 93/731, relativa alla tutela dell'interesse pubblico nel campo delle relazioni internazionali, risponde ad esigenze attinenti alla difesa, da parte degli

58 — Riguardo a tale costante giurisprudenza, v., in particolare, sentenze 14 maggio 1974, causa 4/73, Nold/Commissione (Racc. pag. 491); Hauer, citata, punti 23 e 32; 8 aprile 1992, causa C-62/90, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2575, punto 23); 5 ottobre 1994, causa C-404/92 P, X/Commissione (Racc. pag. I-4737, punti 17 e 18); 30 luglio 1996, causa C-84/95, Bosphorus (Racc. pag. I-3953, punto 21) e 29 aprile 1999, causa C-293/97, Standley e a. (Racc. pag. I-2603, punti 54-58).

Stati membri, delle loro prerogative sulla scena internazionale <sup>59</sup>. Fra tali prerogative, vi è il diritto per questi Stati di consultarsi al fine di adottare una posizione comune nei confronti dei paesi terzi su questioni che possono essere tanto sensibili, da un punto di vista politico, come le esportazioni di armi verso paesi sospettati di fare di tali armi un utilizzo contrario ai diritti dell'uomo.

109. Il Consiglio interpreta il principio di proporzionalità come già incluso nel contenuto dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731.

110. Secondo tale punto di vista, la semplice elencazione delle circostanze che giustificano restrizioni al diritto di accesso ai documenti è sufficiente a garantire che tale diritto sia osservato, purché le restrizioni rispondano agli obiettivi della Comunità.

111. Non condivido tale opinione.

59 — Per contro, dinanzi al Tribunale, la sig.ra Hautala aveva sostenuto che l'accesso alla relazione controversa non pregiudicava l'interesse pubblico in materia internazionale. Il Tribunale, osservando in particolare che la relazione controversa conteneva scambi di opinioni fra gli Stati membri in merito al rispetto dei diritti dell'uomo da parte del paese di destinazione finale e formule ed espressioni che rischiavano di creare tensioni con taluni paesi terzi, non ha accolto la domanda su tale fondamento (punti 71-74 della sentenza contestata).



112. Per valutare se il principio di proporzionalità non sia violato, non è sufficiente assicurarsi della conformità agli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità di eccezioni come quelle dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731. È importante anche verificare che l'applicazione che ne viene fatta sia proporzionata a questi stessi obiettivi.

113. Il rifiuto del Consiglio di esaminare la possibilità di accordare un accesso parziale ai dati non riconducibili alle eccezioni è, manifestamente, contrario al principio di proporzionalità.

114. Le informazioni alle quali un accesso è negato, ove non siano riconducibili alle eccezioni, sono, per ipotesi, prive di qualsiasi carattere di riservatezza. Non si capisce, di conseguenza, a quale titolo l'obiettivo di tutela dell'interesse pubblico perseguito dalla decisione 93/731 imporrebbe che dati la cui innocuità è provata non siano accessibili al pubblico, quand'anche fossero contenuti in un documento recante dati idonei, da parte loro, a recarvi pregiudizio.

115. La prassi del «tutto o niente» osservata dal Consiglio può indurlo a secretare un intero documento, qualunque sia il suo volume, per la sola ragione che esso contiene un'informazione isolata che giustifica un diniego di accesso. La maggior parte di tale documento sarebbe sottratta

alla conoscenza del pubblico senza alcuna giustificazione. Il Consiglio, privando qualsiasi richiedente del diritto di accedere ai soli dati non coperti dall'eccezione di interesse pubblico, non solo non applica in modo regolare il principio di proporzionalità, ma pregiudica addirittura la sostanza del diritto di accesso ai documenti.

116. Il diniego di accesso parziale contravviene, inoltre, al principio secondo il quale le eccezioni ai principi generali del diritto comunitario devono essere interpretate e applicate in senso restrittivo<sup>60</sup>.

117. Dato che il diritto di accesso ai documenti, a causa della sua natura di principio fondamentale, deve essere inteso in modo ampio, occorre interpretare l'art. 4, n. 1, nel senso che impone al Consiglio di esaminare la possibilità di concedere un accesso parziale alle informazioni che non rientrano nell'ambito delle eccezioni<sup>61</sup>.

118. Quanto alla possibilità che il Consiglio sia esonerato dal concedere un accesso

60 — V., come esempio recente di una costante giurisprudenza, sentenza 11 gennaio 2000, cause riunite C-174/98 P e C-189/98 P, Paesi Bassi e Van der Wal/Commissione (Racc. pag. I-1, punto 27).

61 — Inoltre, faccio notare che, come ha osservato il Tribunale nella sentenza contestata, «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» (punto 78).

parziale qualora l'onere amministrativo causato dalla dissimulazione degli elementi non comunicabili si rivelasse troppo grave, occorre mostrarsi prudenti.

119. Da un lato, non sarebbe conforme alla natura di diritto fondamentale riconosciuto al diritto di accesso ai documenti ammettere che motivi meramente amministrativi siano sufficienti a limitare l'esercizio del diritto parziale, a prescindere dalla dimensione che possono presentare tali vincoli. Dall'altro, non risulta che il compito di delimitare la parte riservata di un documento sia, in generale, sostanzialmente aggravato da quello che conduce a dissociare gli elementi riservati dagli altri o a sopprimerli.

Aggiungo che l'accesso parziale è sancito, dalla legge o dalla giurisprudenza, in nove dei quindici Stati membri della Comunità<sup>62</sup>. In altri tre Stati membri, tale diritto non è né espressamente previsto né espressamente vietato<sup>63</sup>. Occorre ravvisare, a mio parere, in questa ampia convergenza dei diritti nazionali, il segno che la prassi diffusa del diritto di accesso parziale non pone generalmente problemi amministrativi insormontabili.

62 — Regno del Belgio, Regno di Danimarca, Repubblica francese, Irlanda, Regno dei Paesi Bassi, Repubblica d'Austria, Repubblica portoghese, Repubblica di Finlandia e Regno di Svezia.

63 — Repubblica ellenica, Regno di Spagna e Repubblica italiana.

120. Resta il fatto che non si può totalmente escludere che, a causa di un onere amministrativo particolarmente oneroso che grava sull'istituzione in questione, decisioni di diniego possano essere giustificate a titolo del tutto eccezionale.

121. Di conseguenza, pare legittimo riconoscere una deroga al diritto di accesso parziale solo se l'onere amministrativo ecceda i limiti di quanto si può ragionevolmente pretendere<sup>64</sup>. Occorre inoltre collocare l'esercizio di tale diritto al diniego sotto il controllo del giudice, conformemente al diritto ad un sindacato giurisdizionale effettivo, e far gravare sull'istituzione interessata l'onere della prova dell'entità del compito controverso.

122. Per attenersi ai soli addebiti fatti valere dal Consiglio nei confronti della sentenza contestata, occorre considerare che la decisione 93/731, come interpretata alla luce del principio fondamentale di accesso ai documenti, non vieta il diritto ad un accesso parziale. Di conseguenza, occorre concludere che il Tribunale non ha commesso un errore di diritto dichiarando che il Consiglio era tenuto ad esaminare la possibilità di concedere un accesso parziale ai dati non riconducibili alle eccezioni di cui all'art. 4, n. 1, della decisione 93/731.

64 — V., in un settore diverso, sentenza 20 maggio 1976, causa C-104/75, De Peijper (Racc. pag. 613, punto 18).

## Conclusione

123. Di conseguenza, tenuto conto delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

«1) respingere il ricorso;

2) condannare il Consiglio alle spese, conformemente all'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura».