

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

7 febbraio 2002 *

Nella causa T-211/00,

Aldo Kuijer, residente ad Utrecht (Paesi Bassi), rappresentato dagli avv.ti O.W. Brouwer e T. Janssens, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai sigg. M. Bauer e M. Bishop, in qualità di agenti,

convenuto,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della decisione del Consiglio, comunicata al ricorrente con lettera 7 giugno 2000, con la quale gli si nega l'accesso a determinati documenti del Centro d'informazione, di riflessione e di

* Lingua processuale: l'inglese.

scambi in materia di asilo (CIREA), richiesti nell'ambito della decisione del Consiglio 20 dicembre 1993, 93/731/CE, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio (GU L 340, pag. 43),

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

composto dal sig. P. Mengozzi, presidente, dalla sig.ra V. Tiili e dal sig. R.M. Moura Ramos, giudici,

cancelliere: J. Plingers, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 12 luglio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Ambito normativo

1 Il Consiglio e la Commissione hanno approvato, il 6 dicembre 1993, un codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della

Commissione (GU L 340, pag. 41), diretto a fissare i principi che disciplinano l'accesso ai documenti di cui dispongono. Il codice di condotta afferma, segnatamente, il seguente principio:

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

2. Esso dispone peraltro:

«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».

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

4. L'art. 1 della decisione 93/731 prevede:

«Il pubblico ha accesso ai documenti del Consiglio alle condizioni previste dalla presente decisione».

5 L'art. 4 così recita:

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

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

— dell'individuo e della vita privata;

— del segreto commerciale ed industriale;

— degli interessi finanziari della Comunità;

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

2. L'accesso ad un documento del Consiglio può essere rifiutato per tutelare la segretezza delle deliberazioni del Consiglio».

6 L'art. 5 della stessa decisione afferma quanto segue:

«Il segretario generale risponde, a nome del Consiglio, alle richieste di accesso ai documenti di detta istituzione, salvi i casi di cui all'articolo 7, paragrafo 3, in cui la risposta è data dal Consiglio».

7 L'art. 7, nn. 1 e 3, ha il seguente tenore:

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

(...)

3. La decisione di respingere una richiesta di conferma, che deve essere presa entro il mese successivo alla presentazione di tale richiesta, è debitamente motivata (...).

- 8 L'art. 1 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam, dispone al secondo comma:

«Il presente Trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini».

Fatti all'origine della controversia

- 9 Il ricorrente è un insegnante-ricercatore universitario nel settore del diritto di asilo e dell'immigrazione. Con lettera 3 luglio 1998, inviata al segretario generale del Consiglio, egli ha richiesto di accedere a taluni documenti relativi all'attività del Centro d'informazione, di riflessione e di scambio in materia di asilo (CIREA). La richiesta riguardava taluni rapporti compilati dal CIREA o in collaborazione con quest'ultimo e i rapporti di eventuali missioni comuni, o di missioni effettuate da Stati membri in paesi terzi e trasmessi al CIREA. Il ricorrente chiedeva altresì l'elenco compilato dal CIREA, o in collaborazione con quest'ultimo, delle persone che si occupano delle domande di asilo da contattare negli Stati membri (in prosieguo: l'«elenco delle persone da contattare»), insieme a qualsiasi ulteriore modifica.
- 10 Con lettera 28 luglio 1998, il segretario generale ha risposto al ricorrente che i rapporti del CIREA erano stati compilati tra il 1994 ed il 1998 sulla situazione dei richiedenti asilo che facevano ritorno nei loro paesi di origine, per i seguenti paesi: Albania, Angola, Sri Lanka, Bulgaria, Turchia, Cina, Zaire, Nigeria e Vietnam. Tuttavia, esso ha respinto la richiesta di accesso a tali documenti nonché all'elenco delle persone da contattare, a norma dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731. Esso ha spiegato che la divulgazione di tale elenco avrebbe potuto «minacciare la tutela dei singoli e la loro vita privata, favorendo la

possibilità di molestie e minacce personali» Quanto ai rapporti compilati per conto del CIREA, il segretario generale ha comunicato al ricorrente che non esisteva nessun documento di quel tipo.

- 11 Con lettera 25 agosto 1998 il ricorrente ha presentato una richiesta di conferma in forza dell'art. 7, n. 1, della decisione 93/731. Con riguardo ai rapporti del CIREA, egli si è dichiarato sorpreso per il fatto che «il Consiglio abbia anche l'intenzione di mantenere confidenziali, ad esempio, le relazioni su paesi come la Nigeria, l'Iran e l'Irak, mentre si può difficilmente affermare che le relazioni tra l'Unione e tali paesi siano buone». Quanto ai rapporti redatti per conto del CIREA, egli ha, in particolare, precisato le ragioni per cui era indotto a credere che la risposta del segretario generale circa l'insussistenza di tali documenti fosse falsa. Egli ha del pari impugnato la parte della decisione relativa all'elenco delle persone da contattare.
- 12 Con lettera 28 settembre 1998, il segretario generale ha trasmesso al ricorrente la decisione del Consiglio che respingeva la richiesta di conferma. La lettera era redatta nei termini seguenti:

«In seguito ad un minuzioso esame, il Consiglio ha deciso di confermare [la decisione del segretario generale], come formulata nella lettera del 28 luglio 1998, concernente le richieste relative ai [rapporti del CIREA ed all'elenco delle persone da contattare]. Dopo esame di ciascuno dei seguenti documenti, il Consiglio ha deciso di non divulgarli per i seguenti motivi:

- a) [numero del documento]: Nota di accompagnamento del segretariato generale del Consiglio all'intenzione del CIREA: rapporto dei capimissione dei dodici sulla situazione dei richiedenti asilo [di un paese] che fanno ritorno nello [stesso paese]. Tale rapporto contiene informazioni molto delicate sulla situazione politica, economica e sociale [nel paese interessato] che sono state fornite dai capimissione degli Stati membri dell'Unione europea in tale paese.

Il Consiglio è del parere che la divulgazione di tali informazioni potrebbe pregiudicare le relazioni tra l'Unione europea e [tale paese]. Conseguentemente, il Consiglio ha deciso che occorre rifiutare l'accesso a tale documento ex art. 4, n. 1, della decisione [93/731] (relazioni internazionali).

(...)

- b) Elenco delle persone [da contattare] del CIREA che si occupano delle questioni di asilo: il segretariato generale non è stato in grado di trovare un documento specifico del Consiglio comprendente un [siffatto] elenco (...).

Inoltre, il Consiglio proseguirà le ricerche per ritrovare documenti (a partire dal 1994) comprendenti i rapporti compilati per conto del CIREA (...). Il ricorrente sarà informato in merito ai risultati di tali ricerche in tempo utile».

- 13 Il 14 ottobre 1998 il ricorrente è stato avvisato che, in seguito alle ricerche effettuate dai competenti servizi del segretariato generale, era stato deciso di consentirgli l'accesso a dieci rapporti compilati dalle autorità danesi su missioni di inchiesta effettuate in paesi terzi. Egli era anche al corrente del fatto che l'accesso ad altri quattro rapporti compilati per conto del CIREA dalle autorità di altri Stati membri (rapporti elencati nella lettera) gli veniva precluso per il seguente motivo, ripetuto con riguardo a ciascun documento:

«[I]l segretariato generale è del parere che la divulgazione delle informazioni molto dettagliate e delicate di tale rapporto potrebbe compromettere le relazioni dell'Unione europea con [il paese interessato], nonché le relazioni bilaterali tra [lo

Stato membro i cui servizi hanno effettuato la missione] e tale paese. Pertanto, l'accesso a tale documento non è stato accordato, ex art. 4, n. 1, della decisione [93/731] (relazioni internazionali)».

- 14 Il 4 dicembre 1998 il ricorrente ha proposto un ricorso di annullamento avverso la decisione del Consiglio 28 settembre 1998 che gli ha negato l'accesso ai documenti indicati.
- 15 Il segretariato generale, con lettera 18 maggio 1999, ha comunicato al ricorrente una nuova risposta del Consiglio alla richiesta di conferma del 25 agosto 1998. In tale risposta il Consiglio indicava che esisteva effettivamente un elenco delle persone da contattare e figurava nel documento 5971/2/98 CIREA 18. Pertanto, esso ammetteva che la sua decisione trasmessa con lettera 28 settembre 1998, che aveva respinto la richiesta di conferma, era errata su tale punto.
- 16 Il Consiglio rifiutava tuttavia di autorizzare l'accesso a tale documento a norma dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731. Esso precisava nella sua risposta: «[I]l documento [in questione] contiene un elenco delle persone da contattare designate da ogni Stato membro, che possono scambiare informazioni relative ai richiedenti asilo [nonché] informazioni concernenti i paesi d'origine di cui esse sono responsabili, il loro indirizzo professionale ed i loro numeri diretti di telefono e di telecopia». Il Consiglio proseguiva affermando che spettava agli Stati membri decidere se tale genere d'informazioni potesse essere divulgato ed in quale misura. Esso indicava che alcuni Stati vi si opponevano al fine di preservare l'efficacia operativa dei loro servizi amministrativi. Se il Consiglio avesse divulgato siffatte informazioni, che gli erano state trasmesse allo specifico fine di creare una rete interna di persone da contattare destinata a facilitare la cooperazione ed il coordinamento in materia di diritto di asilo, gli Stati membri sarebbero stati restii, in futuro, a fornirgli informazioni di siffatta natura. Data la situazione, la divulgazione del documento in parola avrebbe potuto ledere l'interesse pubblico relativo al funzionamento dello scambio di informazioni e al

coordinamento tra gli Stati membri nel settore del diritto di asilo e dell'immigrazione.

- 17 Con sentenza 6 aprile 2000, causa T-188/98, Kuijer/Consiglio (Racc. pag. II-1959; in prosieguo: la «sentenza Kuijer»), il Tribunale ha annullato la decisione 28 settembre 1998, come modificata dalla decisione 18 maggio 1999. Il Tribunale ha considerato, in primo luogo, che essa non soddisfaceva le esigenze di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE) e, in secondo luogo, che il Consiglio, rifiutando di accordare l'accesso ai brani dei documenti chiesti non coperti dall'eccezione dell'interesse pubblico prevista dall'art. 4, n. 1, della decisione 93/731, aveva applicato in maniera sproporzionata la detta eccezione.
- 18 In seguito a tale sentenza il Consiglio ha adottato una nuova decisione il 5 giugno 2000 (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Il Consiglio anzitutto ha esposto che i rapporti cui si riferiva la domanda d'accesso presentavano caratteristiche comuni che giustificavano che essi fossero trattati nello stesso modo alla luce della decisione 93/731; che essi contenevano informazioni dettagliate sulla situazione politica generale e la protezione dei diritti dell'uomo in paesi terzi, le quali potevano essere interpretate come una critica di tali paesi; che i detti rapporti erano, potenzialmente, tali da danneggiare le relazioni dell'Unione con questi paesi e che la valutazione delle possibili conseguenze della loro comunicazione su tali relazioni rientrava nelle sue attribuzioni politiche; che nel caso di specie la loro comunicazione poteva realmente danneggiare le relazioni con i paesi terzi interessati e che essa poteva parimenti compromettere il miglioramento della situazione di coloro che chiedevano asilo originari di tali paesi e creare problemi con Stati che si trovavano nella stessa situazione dei paesi di cui trattavasi. In seguito, il Consiglio ha esaminato brevemente il contenuto di ciascuno dei documenti di cui trattasi e ha dichiarato che, ad eccezione dell'elenco delle persone da contattare, che è stato inviato al ricorrente con lettera 9 ottobre 2000, senza i nominativi e i numeri di telefono e di fax di tali persone, nessuno di loro poteva essergli comunicato. Tali documenti rientrerebbero nell'eccezione prevista all'art. 4, n. 1, della decisione 93/371, nei limiti in cui la loro divulgazione potrebbe danneggiare le relazioni dell'Unione con il paese interessato e, in alcuni casi, mettere in pericolo la situazione delle persone che hanno fornito determinate informazioni in essi contenute.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 19 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale l'11 agosto 2000, il ricorrente ha presentato il presente ricorso.
- 20 Poiché il ricorrente ha rinunciato a depositare una replica, la fase scritta è stata chiusa il 5 gennaio 2001. Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di aprire la fase orale.
- 21 Con ordinanza 20 marzo 2001, ai sensi degli artt. 65, lett. b), 66, n. 1, e 67, n. 3, terzo comma, del regolamento di procedura del Tribunale, il Tribunale ha intimato alla convenuta di produrre i documenti controversi, disponendo nel contempo che tali documenti non sarebbero stati comunicati al ricorrente nell'ambito del presente procedimento. Il convenuto ha ottemperato a tale richiesta.
- 22 Le parti sono state sentite nelle loro difese e risposte ai quesiti orali del Tribunale all'udienza del 12 luglio 2001.
- 23 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

- chiedere al Consiglio di produrre tutti i documenti di cui trattasi;

- condannare il Consiglio alle spese, comprese quelle sostenute da eventuali intervenienti.

24 Il Consiglio conclude che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;

- condannare il ricorrente alle spese.

In diritto

25 Il ricorrente chiede l'annullamento della decisione impugnata in quanto essa respinge la sua richiesta di accesso a taluni documenti del CIREA. I documenti richiesti sono i seguenti:

- a) rapporti, analisi o valutazioni compilati dal CIREA o in collaborazione con quest'ultimo nel corso degli anni 1994-1998, nel settore della politica estera e

di sicurezza comune (PESC), concernenti la situazione nei paesi terzi o regioni di cui sono originari o in cui risiedono numerosi richiedenti asilo;

b) i rapporti di missioni comuni o trasmessi al CIREA da uno o più Stati membri sulle missioni effettuate da tale Stato membro o tali Stati membri in paesi terzi;

c) l'elenco delle persone da contattare, senza i numeri di telefono e di fax di tali persone, insieme a qualsiasi ulteriore modifica da apportare a tale elenco.

26 Il ricorrente fa valere a sostegno del suo ricorso tre motivi. Il primo si fonda su una violazione della decisione 93/731, in particolare dell'art. 4, n. 1, della stessa, e del principio di proporzionalità. Il secondo motivo è fondato sulla violazione dell'obbligo di motivazione. Il terzo motivo si basa sulla violazione di un principio fondamentale del diritto comunitario, secondo il quale i cittadini europei devono beneficiare dell'accesso più ampio e completo possibile ai documenti dell'Unione.

27 Occorre esaminare il motivo relativo ad una violazione della decisione 93/731, in particolare dell'art. 4, n. 1, della stessa, e del principio di proporzionalità.

Argomenti delle parti

Sui rapporti controversi

- 28 Il ricorrente contesta il fatto che il contenuto dei rapporti controversi presenti talune caratteristiche comuni che permetterebbero di trattare tali rapporti nello stesso modo sotto il profilo della decisione 93/731 e fa riferimento a tal proposito ai punti 39 e 40 della sentenza Kuijer.
- 29 A suo avviso, tali rapporti contengono informazioni di fatto, e non critiche dei paesi terzi interessati su questioni delicate come la loro situazione politica generale e la tutela dei diritti dell'uomo.
- 30 La divulgazione dei rapporti di cui trattasi non rischierebbe pertanto di danneggiare le relazioni dell'Unione con tali paesi. A tal proposito il ricorrente sostiene, in primo luogo, che le relazioni di molti di tali paesi con l'Unione sono già difficili, o perfino inesistenti a causa dell'azione di quest'ultima nel settore dei diritti dell'uomo. In secondo luogo, la situazione politica in taluni dei paesi di cui trattasi, dopo la redazione dei rapporti controversi, sarebbe molto cambiata. In terzo luogo, il Consiglio non avrebbe precisato di quale rischio si trattasse. In quarto luogo, il Consiglio avrebbe omesso di indicare per ciascuno dei documenti di cui trattasi in che modo la sua divulgazione rischiava concretamente ed effettivamente di danneggiare le relazioni politiche con il paese terzo interessato.
- 31 Infine, il ricorrente sostiene che la decisione impugnata è viziata da una violazione del principio di proporzionalità e che il Consiglio ha effettuato una

valutazione errata del pericolo che la comunicazione dei rapporti di cui trattasi rappresenterebbe per le relazioni internazionali. In particolare, il Consiglio non avrebbe esaminato la possibilità di concedere un accesso parziale a tali rapporti.

- 32 Il Consiglio contesta di aver violato l'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 o il principio di proporzionalità.
- 33 In primo luogo, preliminarmente, il Consiglio sottolinea che, come ha osservato al terzo comma della decisione impugnata, i rapporti sui paesi terzi interessati nel caso di specie presentano caratteristiche comuni che obbligano a trattarli nello stesso modo rispetto alla decisione 93/731.
- 34 Il Consiglio afferma di essere in disaccordo su tale punto con la maniera in cui il Tribunale ha valutato i fatti nella sentenza *Kuijer*. Esso ritiene che il Tribunale abbia valutato in modo errato i fatti del caso di specie per quanto riguarda la possibilità di concedere l'accesso ai brani dei rapporti richiesti che potrebbero non rientrare nell'eccezione richiamata.
- 35 Esso contesta altresì l'argomento del Tribunale basato sull'esame dei dieci rapporti redatti per conto del CIREA dalle autorità danesi (punti 40-42 e 57 della stessa sentenza). Esso espone che, al punto 57 della sentenza *Kuijer*, il Tribunale sembra dedurre dal contenuto dei dieci rapporti danesi redatti per conto del CIREA, per i quali è stato accordato l'accesso e di cui una gran parte consiste in descrizioni e constatazioni di fatto che non rientrano nell'eccezione richiamata, che i rapporti non comunicati avessero un contenuto del tutto analogo e che pertanto sarebbe stato possibile eliminarne i brani delicati. Il Consiglio sostiene che tale ragionamento manca di logica e afferma che i documenti comunicati non contenevano nulla che ne avrebbe giustificato la mancata divulgazione, totale o parziale. Esso aggiunge che, se taluni documenti di tipo e di carattere analoghi non sono del tutto o parzialmente divulgati, ciò si verifica perché sono diversi nella sostanza e, di conseguenza, non incidono alla stessa maniera sulle relazioni internazionali.

- 36 A tal proposito il Consiglio rammenta, come lo stesso Tribunale ha riconosciuto al punto 37 della sentenza Kuijer, di essere tenuto ad esaminare ogni documento per il quale venga richiesto l'accesso in base al suo contenuto reale. Esso sostiene che il fatto che, su un gruppo di documenti che hanno in comune determinate caratteristiche, alcuni siano divulgati ed altri no costituisce appunto una prova del fatto che esso ha rispettato tale obbligo.
- 37 Inoltre, esso sostiene che uno Stato membro non valuta necessariamente il danno che la divulgazione di un documento che ha redatto esso stesso potrebbe causare nello stesso modo in cui valuterebbe un rapporto comune. Il Consiglio ritiene che, per quest'ultimo tipo di rapporto, sia necessario probabilmente ricercare un compromesso tra i diversi punti di vista dei suoi quindici membri.
- 38 Infine, esso sottolinea che tutti i rapporti di cui trattasi sono stati redatti nell'ambito delle relazioni politiche dell'Unione e dei diversi Stati membri con paesi terzi. Per quanto riguarda i rapporti comuni, essi infatti sarebbero stati tutti approvati dal comitato politico, secondo le competenze ad esso conferite dall'art. 25 del Trattato sull'Unione europea, nell'ambito del titolo V di quest'ultimo.
- 39 In secondo luogo, il Consiglio, basandosi sul punto 71 della sentenza del Tribunale 19 luglio 1999, causa T-14/98, Hautala/Consiglio (Racc. pag. II-2489; in prosieguo: la «sentenza Hautala»), sostiene che la decisione impugnata discende da una valutazione attenta da parte sua delle possibili conseguenze della divulgazione dei rapporti di cui trattasi per le relazioni internazionali dell'Unione, che fa parte delle responsabilità politiche che il titolo V del Trattato sull'Unione europea gli ha conferito, e per il buon funzionamento della politica di quest'ultima in materia di asilo.
- 40 In terzo luogo, il Consiglio sostiene che in base ai criteri del controllo giurisdizionale fissati dal Tribunale al punto 72 della sentenza Hautala, la

valutazione che l'ha indotto a concludere che tutti i rapporti di cui trattasi rientrano nell'eccezione riguardante la tutela dell'interesse pubblico, menzionata all'art. 4, n. 1, della decisione 93/731, è inoppugnabile.

- 41 Esso afferma che tutti i rapporti di cui trattasi contengono informazioni di fatto molto dettagliate sulla situazione che regna in determinati paesi terzi, in particolare per quanto riguarda i diritti dell'uomo. Su tale punto, tali rapporti sarebbero pertanto molto simili al documento di cui trattasi nella sentenza Hautala. Inoltre, al pari di tale documento, nella presente causa i rapporti controversi sarebbero stati redatti per uso interno e non per essere pubblicati. Il Consiglio ammette che tale fatto, di per sé, non è un motivo valido per rifiutare l'accesso ad un documento, ma esso sottolinea che, in documenti redatti a fini interni, l'espressione è più libera e tali documenti contengono, di conseguenza, formulazioni che rischierebbero di creare tensioni con taluni paesi terzi.
- 42 Nella causa che ha dato luogo alla sentenza Hautala, tali circostanze sarebbero state sufficienti al Tribunale perché esso confermasse che nulla permetteva di censurare la valutazione del Consiglio (sentenza Hautala, punto 74). Orbene, la decisione impugnata sarebbe motivata in modo molto più circostanziato rispetto alla decisione di cui trattasi in tale causa.
- 43 Il Consiglio osserva altresì che gli argomenti esposti dal ricorrente ai punti 21-42 del suo ricorso riguardano in sostanza gli elementi in base ai quali sono state valutate le conseguenze che la divulgazione dei rapporti di cui trattasi potrebbe avere, in particolare il livello di tutela dell'interesse pubblico che deve essere preservato o la gravità del danno che la divulgazione dei documenti di cui trattasi potrebbe causare e la probabilità che tale danno si produca effettivamente. Poiché la rilevanza di questi elementi non viene contestata, il Consiglio conclude che la decisione impugnata non è viziata in alcun modo, né da sviamento di potere, né da errore manifesto di valutazione.

- 44 Per quanto riguarda l'argomento del ricorrente secondo il quale risulterebbe dalla giurisprudenza che la divulgazione di un documento può essere negata solo se il Consiglio prova che sia effettivamente tale da danneggiare realmente e concretamente le relazioni con paesi terzi, il Consiglio sostiene che, nel settore delle relazioni internazionali in particolare, sarebbe eccessivo richiedere di produrre prove inconfutabili della probabilità di un danno reale e concreto. Tali prove potrebbero esistere solo se documenti analoghi ai documenti di cui trattasi fossero già stati effettivamente divulgati in precedenza dal Consiglio e se la loro divulgazione avesse causato un danno reale e concreto alle relazioni dell'Unione con paesi terzi.
- 45 Nel corso dell'udienza il Consiglio ha parimenti contestato la rilevanza del criterio del decorso del tempo per decidere se un documento possa essere divulgato o meno. Esso ha sostenuto che la divulgazione di un documento che non corrisponda più alla situazione attuale del paese di cui trattasi potrebbe creare problemi con tale paese, poiché quest'ultimo potrebbe ritenere che venga così data una falsa immagine della sua situazione presente.
- 46 Inoltre, il Consiglio ha sottolineato che l'accesso del pubblico ai rapporti di cui trattasi può avere un'influenza quanto all'esistenza stessa di tale tipo di rapporto. Essendo redatti in modo chiaro e non diplomatico, a suo avviso la loro divulgazione può mettere in discussione i soggetti che costituiscono la fonte delle informazioni che essi contengono.
- 47 Infine, il Consiglio contesta l'argomento secondo il quale esso non avrebbe preso in considerazione la possibilità di concedere un accesso parziale ai documenti controversi. Esso sostiene che la comunicazione parziale dell'elenco delle persone da contattare prova il contrario e che la decisione impugnata è conforme alle conclusioni del Tribunale nella sentenza Kuijer.

Sull'elenco delle persone da contattare

- 48 Il ricorrente osserva che, sostenendo che spetta agli Stati membri decidere se i nominativi dei dipendenti nazionali siano accessibili al pubblico, il Consiglio sembra voler sottrarsi ai suoi obblighi in materia di trasparenza e di apertura. Esso contesta altresì l'argomento secondo il quale, qualora tali elementi fossero divulgati, gli Stati membri non fornirebbero più tale tipo d'informazioni in futuro. Esso sottolinea che, comunque, il coordinamento tra gli Stati membri e tra questi ultimi e il Consiglio e lo scambio di informazioni tra le amministrazioni non potrebbero automaticamente prevalere sull'apertura e la trasparenza, che costituiscono un interesse fondamentale per i cittadini.
- 49 Il Consiglio sostiene di aver risposto in parte alle attese del ricorrente, il quale ha confermato che non intendeva aver accesso ai numeri di telefono e di fax di coloro che figurano nell'elenco delle persone da contattare. Per quanto riguarda i nominativi di queste persone, il Consiglio ritiene che emerga chiaramente dal contesto della decisione impugnata che gli argomenti esposti nella decisione notificata al ricorrente il 18 maggio 1999 non hanno perso la loro validità.
- 50 Il Consiglio afferma di non essere stato convinto dagli argomenti del ricorrente nel procedimento che è stato definito con la sentenza *Kuijer*, ripresi al punto 77 del suo ricorso nella presente causa. In tal senso, il Consiglio afferma di aver deciso di mantenere la propria posizione su tale punto, e di rifiutare l'accesso a talune parti di questo documento poiché la loro divulgazione potrebbe danneggiare l'interesse pubblico rappresentato dal funzionamento dello scambio di informazioni e del coordinamento tra gli Stati membri nel settore dell'asilo, interesse che esso ritiene di avere il dovere di tutelare ai sensi dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 (ordinanza del presidente del Tribunale 3 marzo 1998, causa T-610/97 R, *Carlsen e a./Consiglio*, Racc. pag. II-485, punto 48).

- 51 Nel corso dell'udienza, rispondendo a un quesito posto dal Tribunale, il Consiglio ha chiarito di non aver previsto la possibilità di concedere l'accesso ai nominativi delle persone e agli altri dati che sono già comunicati al pubblico da taluni Stati membri per il fatto che la diversità delle posizioni di questi ultimi a tal proposito apparirebbe come una sorta di dissenso tra i suoi membri.

Giudizio del Tribunale

- 52 Anzitutto occorre rammentare, da un lato, che il principio di trasparenza mira ad assicurare una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale, e a garantire la maggior legittimità, efficacia e responsabilità dell'amministrazione rispetto ai cittadini in un sistema democratico. Esso contribuisce a rafforzare il principio della democrazia e il rispetto dei diritti fondamentali (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 14 ottobre 1999, causa T-309/97, Bavarian Lager/Commissione, Racc. pag. II-3217, punto 36).
- 53 Dall'altro, quando il Consiglio decide se l'accesso a un documento può danneggiare l'interesse pubblico, esso esercita un potere discrezionale che rientra nelle responsabilità politiche conferitegli dalle disposizioni dei Trattati. Di conseguenza, il controllo esercitato dal Tribunale deve limitarsi alla verifica del rispetto delle norme di procedura e di motivazione della decisione impugnata, dell'esattezza materiale dei fatti, nonché dell'insussistenza di errore manifesto nella valutazione dei fatti e di sviamento di potere.

- 54 Occorre inoltre richiamare le condizioni alle quali l'accesso del pubblico a un documento può essere rifiutato.
- 55 In primo luogo, l'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni costituisce il principio giuridico e la possibilità di rifiuto è l'eccezione. Una decisione di rifiuto è valida solo se si basa su una delle eccezioni previste dall'art. 4 della decisione 93/731. Secondo una giurisprudenza costante, tali eccezioni devono essere interpretate ed applicate restrittivamente, al fine di non privare di efficacia concreta l'applicazione del principio generale sancito da questa decisione [v. sentenza del Tribunale 17 giugno 1998, causa T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Consiglio, Racc. pag. II-2289, punto 110, e, per le disposizioni corrispondenti della decisione 94/90/CECA, CE, Euratom della Commissione 8 febbraio 1994 relativa all'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58), sentenza del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione, Racc. pag. II-314, punto 56].
- 56 In secondo luogo, emerge inoltre dalla giurisprudenza che il Consiglio è tenuto ad esaminare, per ogni documento per il quale si richiede l'accesso, se, in considerazione delle informazioni di cui dispone, la divulgazione possa effettivamente pregiudicare uno degli aspetti dell'interesse pubblico tutelato dalle eccezioni previste dall'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 (sentenza Svenska Journalistförbundet/Consiglio, citata, punto 112). Perché tali eccezioni siano applicabili, il rischio di pregiudizio dell'interesse pubblico deve pertanto essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico.
- 57 Infine, l'interpretazione dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 va fatta alla luce del principio del diritto all'informazione e del principio di proporzionalità. Ne consegue che il Consiglio è tenuto ad esaminare se occorra concedere un accesso parziale, limitato ai dati che non rientrano nelle eccezioni. In via eccezionale, una deroga a tale obbligo di concedere un accesso parziale potrebbe essere ammessa

nel caso in cui l'onere amministrativo provocato dalla dissimulazione degli elementi non comunicabili si rivelasse particolarmente gravoso, oltrepassando così i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto.

- 58 Pertanto, nel caso di specie, il Tribunale deve valutare se la decisione impugnata è stata adottata conformemente ai principi sopra esposti.
- 59 Per quanto riguarda i rapporti controversi, il Consiglio, nella decisione impugnata, ha considerato anzitutto che essi presentavano caratteristiche comuni tali da giustificare che venissero trattati nello stesso modo per quanto riguarda l'applicazione della decisione 93/731. Inoltre, il Consiglio ha rifiutato l'accesso ai rapporti controversi poiché, dato che il loro contenuto poteva essere interpretato come una critica dei paesi terzi di cui trattasi, in particolare per quanto riguarda la loro situazione politica e quella relativa ai diritti dell'uomo, la loro divulgazione poteva danneggiare le relazioni dell'Unione con tali paesi.
- 60 Sebbene taluni documenti, come i rapporti che contengono informazioni militari delicate, possano avere caratteristiche comuni sufficienti affinché la loro divulgazione sia negata, i documenti di cui trattasi non sono di tale natura. Di conseguenza, il semplice fatto che taluni documenti contengano informazioni o affermazioni negative sulla situazione politica o della tutela dei diritti dell'uomo in un paese terzo non significa necessariamente che l'accesso agli stessi possa essere negato a causa di un pericolo di pregiudizio ad un interesse pubblico. Tale fatto, di per sé ed astrattamente, non è sufficiente a respingere una domanda d'accesso.

- 61 Per contro, il rifiuto d'accesso ai rapporti di cui trattasi deve basarsi su un'analisi degli elementi relativi al contenuto o al contesto di ciascun rapporto, che permetta di concludere che, in base a talune circostanze specifiche, la divulgazione di un tale documento metterebbe a repentaglio un interesse pubblico.
- 62 A tal proposito, per quanto riguarda il loro contenuto, occorre dichiarare che i rapporti controversi non riguardano direttamente o principalmente le relazioni dell'Unione con i paesi interessati. Essi fanno un'analisi della situazione politica e della tutela dei diritti dell'uomo in generale in ciascuno di tali paesi, compreso ciò che riguarda la ratifica di strumenti internazionali in materia. Essi contengono altresì informazioni più specifiche sulla tutela dei diritti dell'uomo, sulla possibilità di emigrazione interna per sfuggire a persecuzioni, sul ritorno dei cittadini nel loro paese d'origine e sulla situazione economica e sociale.
- 63 Tali informazioni si riferiscono spesso a fatti già pubblici, come l'evoluzione della situazione politica, economica o sociale del paese interessato. Parimenti, solitamente i dati relativi alla tutela dei diritti dell'uomo corrispondono a fatti noti e la loro esposizione non comporta valutazioni politicamente delicate da parte del Consiglio.
- 64 Pertanto, i rapporti controversi non corrispondono né per il loro tipo né per il loro contenuto ai motivi indicati dal Consiglio nella decisione impugnata per giustificare il rigetto della domanda d'accesso.

- 65 Inoltre, per quanto riguarda il contesto nel quale si inseriscono i rapporti di cui trattasi, occorre sottolineare che l'esistenza di taluni elementi può eliminare qualsiasi pericolo di ripercussioni negative che un'eventuale divulgazione di tali rapporti potrebbe comportare per le relazioni dell'Unione con i paesi terzi interessati.
- 66 Così, ad esempio, un documento può contenere un'analisi della situazione come esisteva in un paese in un certo periodo e tale paese potrebbe aver conosciuto cambiamenti politici importanti. Può essere, inoltre, che l'Unione stessa, attraverso le sue istituzioni, in particolare il Consiglio e la sua presidenza, si sia già espressa ufficialmente in maniera critica sulla situazione interna dei paesi interessati. Inoltre, le relazioni dell'Unione con questi paesi possono essere tali che la divulgazione di una critica di quest'ultima in ordine alla situazione interna di tali paesi o al rispetto da parte di questi ultimi dei diritti dell'uomo non può arrecare loro pregiudizio. Infine, le osservazioni contenute nei rapporti di cui trattasi possono essere positive per il paese interessato.
- 67 Orbene, risulta che tali diverse situazioni si verificano, separatamente o cumulativamente, in relazione a parecchi tra i rapporti controversi e, in particolare, ad esempio, per quanto riguarda i rapporti riguardanti l'ex Zaïre (documenti n. 4987/95 e n. 12917/1/95 REV1) e lo Sri Lanka (documento n. 4623/95).
- 68 Peraltro, l'argomento che il Consiglio ha tratto dai punti 73 e 74 della sentenza Hautala non è pertinente. Nella causa definita con tale sentenza, il Tribunale ha considerato che nulla giustificava la censura nei confronti della valutazione del Consiglio che aveva rifiutato l'accesso ad un rapporto di un gruppo di lavoro del Consiglio sull'esportazione di armi convenzionali, contenente in particolare scambi di opinioni tra gli Stati membri sulla questione del rispetto dei diritti dell'uomo da parte dei paesi di destinazione finale delle armi. Il Tribunale si è limitato a dichiarare che il rifiuto del Consiglio di considerare la possibilità di accordare un accesso parziale violava l'art. 4, n. 1, della decisione 93/731,

interpretato alla luce del principio del diritto all'informazione e del principio di proporzionalità.

- 69 Al contrario della causa Hautala, nella quale si trattava di un rapporto diverso da quelli della presente causa, nel caso di specie, il Tribunale ha ordinato la produzione dei rapporti controversi ed ha potuto constatare che la divulgazione di una larga parte del loro contenuto non può manifestamente essere considerata atta a creare tensioni con i paesi terzi interessati.
- 70 Di conseguenza, il Consiglio ha commesso un errore manifesto di valutazione ritenendo che i motivi che esso aveva richiamato per negare l'accesso ai rapporti controversi valessero con riferimento al contenuto integrale di questi ultimi.
- 71 Occorre tuttavia ammettere che, per quanto riguarda taluni brani di molti dei rapporti controversi, come quelli nei quali sono citate le persone fonti di informazioni, l'interesse pubblico può giustificare che sia mantenuto il riserbo, poiché il rifiuto della loro divulgazione è, in tale misura, legittimo. Ciò non toglie che, in tali casi, conformemente alla giurisprudenza citata, il Consiglio debba concedere un accesso parziale ai documenti di cui trattasi. La concessione di un accesso parziale, limitato ai brani che non rientrano nell'eccezione dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731, avrebbe permesso al Consiglio di proteggere l'interesse pubblico da esso richiamato per rifiutare l'accesso a ciascun rapporto controverso nella sua integralità, senza danneggiare il principio di trasparenza e nel rispetto del principio di proporzionalità.
- 72 Non spetta al Tribunale sostituirsi al Consiglio e indicare i brani con riferimento ai quali il rigetto della domanda d'accesso per i motivi richiamati nella decisione impugnata costituirebbe un errore manifesto di valutazione. Tuttavia, tale istituzione è tenuta, nel dare esecuzione alla presente sentenza, a prendere in considerazione le osservazioni esposte a tal proposito dal Tribunale.

- 73 Inoltre, per quanto riguarda l'elenco delle persone da contattare, occorre rilevare che il Consiglio ha rifiutato di prevedere la possibilità di concedere un accesso alle informazioni messe a disposizione del pubblico da taluni Stati membri, in particolare ai nominativi di tali persone. Esso ha basato la sua posizione sul fatto che tale accesso parziale rivelerebbe la differenza di valutazione degli Stati membri su tale punto e apparirebbe in pubblico come una mancanza di accordo tra i suoi membri. Tuttavia, esso non ha dimostrato in che misura tale considerazione possa rientrare nell'ambito delle eccezioni previste dall'art. 4 della decisione 93/731.
- 74 Il Consiglio ha quindi commesso un errore di diritto respingendo la domanda del ricorrente per quanto riguarda le informazioni che sono contenute nell'elenco delle persone da contattare, e alle quali in taluni Stati membri si può accedere. Rifiutando l'accesso a tali informazioni, la decisione impugnata ha violato il principio di proporzionalità.
- 75 Emerge da quanto sopra che occorre annullare la decisione impugnata senza che sia necessario pronunciarsi sulla fondatezza degli altri motivi dedotti dal ricorrente.

Sulle spese

- 76 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il ricorrente ne ha fatto domanda, il Consiglio, rimasto soccombente, va condannato alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) La decisione del Consiglio 5 giugno 2000, che rifiuta al ricorrente l'accesso a taluni rapporti compilati dal Centro d'informazione, di riflessione e di scambio in materia di asilo ed a taluni rapporti di missioni comuni o effettuate da Stati membri, trasmessi a quest'ultimo, nonché alle informazioni che sono contenute nell'elenco delle persone incaricate, negli Stati membri, delle domande di asilo, e alle quali in taluni Stati membri si può accedere, tranne che per i numeri di telefono e di fax di tali persone, è annullata.

- 2) Il Consiglio sopporterà, oltre alle proprie spese, le spese del ricorrente.

Mengozzi

Tiili

Moura Ramos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 febbraio 2002.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

P. Mengozzi