

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)
17 giugno 1998 *

Nella causa T-174/95,

Svenska Journalistförbundet, associazione di diritto svedese, con sede in Stoccolma, con gli avv. ti Onno W. Brouwer, del foro di Amsterdam, e Frédéric P. Louis, del foro di Bruxelles, assistiti dalla signora Deirdre Curtin, docente presso l'università di Utrecht, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avv. ti Loesch e Wolter, 11, rue Goethe,

ricorrente,

sostenuta da

Regno di Svezia, rappresentato dalla signora Lotty Nordling, direttore generale del servizio giuridico presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente,

Regno di Danimarca, rappresentato dai signori Peter Biering, caposervizio presso il ministero degli Affari esteri, e Laurids Mikaelsen, ambasciatore, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Danimarca, 4, boulevard Royal,

e

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dai signori Marc Fierstra e Johannes Steven van den Oosterkamp, consiglieri giuridici, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata dei Paesi Bassi, 5, rue C. M. Spoo,

intervenienti,

* Lingua processuale: l'inglese.

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori Giorgio Maganza e Diego Canga Fano, consiglieri giuridici, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Alessandro Morbilli, direttore generale della direzione Affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

sostenuto da

Repubblica francese, rappresentata dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, e dal signor Denys Wibaux, segretario degli affari esteri presso il medesimo ministero, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

e

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal signor John Collins, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

intervententi,

avente ad oggetto una domanda d'annullamento della decisione del Consiglio 6 luglio 1995, che nega alla ricorrente l'accesso a taluni documenti relativi all'Ufficio europeo di polizia (Europol), richiesti alla luce 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 ampliata),

composto dai signori K. Lenaerts, presidente, P. Lindh, J. Azizi, J. D. Cooke e M. Jaeger, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 17 settembre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Ambito giuridico

1 Nell'atto finale del Trattato sull'Unione europea (in prosieguo: il «Trattato UE»), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, gli Stati membri hanno inserito una dichiarazione (n. 17) sul diritto di accesso all'informazione, avente il seguente tenore:

«La conferenza ritiene che la trasparenza del processo decisionale rafforzi il carattere democratico delle istituzioni nonché la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione. La conferenza raccomanda pertanto che la Commissione presenti al Consiglio, entro il 1993, una relazione su misure intese ad accrescere l'accesso del pubblico alle informazioni di cui dispongono le istituzioni».

- 2 L'8 giugno 1993, la Commissione ha pubblicato la comunicazione 93/C 156/05, relativa all'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni (GU C 156, pag. 5), presentata il 5 maggio 1993 al Consiglio, al Parlamento e al Comitato economico e sociale. Il 17 giugno 1993, essa ha pubblicato la comunicazione 93/C 166/04, relativa alla trasparenza nella Comunità (GU C 166, pag. 4), anch'essa presentata il 2 giugno 1993 al Consiglio, al Parlamento e al Comitato economico e sociale.

- 3 Il 6 dicembre 1993 il Consiglio e la Commissione hanno approvato un codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione (GU L 340, pag. 41; in prosieguo: il «codice di condotta») e si sono entrambi impegnati ad adottare le misure necessarie per l'attuazione dei principi enunciati dal codice di condotta anteriormente al 1° gennaio 1994.

- 4 Per garantire l'attuazione di questo impegno, il 20 dicembre 1993 il Consiglio ha adottato la decisione 93/731/CE, relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio (GU L 340, pag. 43; in prosieguo: la «decisione 93/731»), allo scopo di dare applicazione ai principi stabiliti dal codice di condotta. Esso ha adottato questa decisione sul fondamento dell'art. 151, n. 3, del Trattato CE, ai sensi del quale «il Consiglio stabilisce il proprio regolamento interno».

- 5 L'art. 1 della decisione 93/731 prevede che:

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

2. Per documento del Consiglio si intende ogni scritto contenente dati esistenti, in possesso di detta istituzione, indipendentemente dal suo supporto, salvo l'articolo 2, paragrafo 2».

6 L'art. 2, n. 2, prevede che le richieste concernenti documenti il cui autore non sia il Consiglio devono essere rivolte direttamente all'autore dei documenti in oggetto.

7 L'art. 4, n. 1, dispone 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);
- 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».

8 L'art. 4, n. 2, prevede che «l'accesso ad un documento del Consiglio può essere rifiutato per tutelare la segretezza delle deliberazioni del Consiglio».

9 Gli artt. 2, n. 1, 3, 5 e 6 descrivono in particolare la procedura da seguire per la presentazione di richieste di accesso a documenti e la risposta del Consiglio alle dette richieste.

10 L'art. 7 così dispone:

«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.

2. L'assenza di risposta a una richiesta entro il mese successivo alla presentazione di quest'ultima equivale ad una decisione di rifiuto, salvo che il richiedente presenti la richiesta di conferma entro il mese successivo.

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. Essa è comunicata quanto prima e per iscritto al richiedente, che è nel contempo informato del contenuto degli articoli 138 E e 173 del trattato che istituisce la Comunità europea, concernenti, rispettivamente, le condizioni alle quali le persone fisiche possono rivolgersi al mediatore ed il controllo della legittimità degli atti del Consiglio da parte della Corte di giustizia.

4. L'assenza di risposta entro il mese successivo alla presentazione della richiesta di conferma equivale ad una decisione di rifiuto».

Fatti all'origine del ricorso

- 11 Dopo l'adesione del Regno di Svezia all'Unione europea, avvenuta il 1° gennaio 1995, la ricorrente ha deciso di indagare sulle modalità di attuazione, da parte delle autorità svedesi, del diritto dei cittadini svedesi di accesso alle informazioni relative ai documenti collegati all'attività dell'Unione europea. Essa si è messa a tal fine in contatto con 46 autorità svedesi, fra cui il ministero della Giustizia svedese e la direzione nazionale della polizia (Rikspolisstyrelsen). Essa ha chiesto loro l'accesso a un certo numero di documenti del Consiglio relativi all'istituzione dell'Ufficio europeo di polizia (in prosieguo: l'«Europol»), 8 dei quali in possesso della direzione nazionale della polizia e 12 del ministero della Giustizia. In risposta, la ricorrente ha ottenuto l'accesso a 18 dei 20 documenti richiesti. L'accesso a due documenti le è stato negato dal ministero della Giustizia, a causa del loro collegamento con la posizione assunta durante i negoziati, rispettivamente, dai governi olandese e tedesco. Inoltre, alcuni brani dei documenti cui era stato dato accesso erano stati cancellati. Per taluni documenti, era difficile capire se alcuni brani fossero stati eliminati o meno.
- 12 Il 2 maggio 1995 la ricorrente ha chiesto parimenti al Consiglio l'accesso agli stessi 20 documenti.
- 13 Con lettera datata 1° giugno 1995, il segretariato generale del Consiglio ha accolto la richiesta di accesso soltanto per 2 documenti, contenenti comunicazioni sulle priorità di una futura presidenza francese del Consiglio in materia di asilo e d'immigrazione e in materia di giustizia. Esso ha negato l'accesso agli altri 18 documenti, in quanto «i documenti 1-15 e 18-20 [dovevano] ritenersi riservati in applicazione del principio di riservatezza enunciato dall'art. 4, n. 1, della decisione [93/731]».
- 14 L'8 giugno 1995 la ricorrente ha presentato al Consiglio una richiesta di conferma, mirante al riesame della decisione di diniego d'accesso.

- 15 Il servizio competente del segretariato generale, d'intesa con il servizio giuridico del Consiglio, ha redatto allora una nota indirizzata al gruppo «informazione» del Comitato dei rappresentanti permanenti (in prosieguo: il «Coreper») ed al Consiglio. Sono state comunicate una versione provvisoria della risposta, corredata dal carteggio svoltosi precedentemente tra la ricorrente e il segretariato generale del Consiglio, e una nota, datata 15 maggio 1995, del signor Elsen, direttore generale della direzione generale Giustizia e affari interni (DG H) del Consiglio, elaborata in occasione dell'esame della prima richiesta (in prosieguo: la «nota Elsen»). Questa nota forniva un breve resoconto del contenuto dei documenti, nonché un giudizio preliminare sulla possibilità di divulgarli. Essa è stata comunicata alla ricorrente per la prima volta nell'ambito del presente procedimento, in allegato al controricorso del Consiglio. Il 3 luglio 1995, il gruppo «informazione» ha deciso di divulgare altri 2 documenti, ma ha negato l'accesso ai rimanenti 16. In occasione di una riunione svoltasi il 5 luglio 1995, il Coreper ha approvato il testo della versione provvisoria della risposta, proposta dal detto gruppo.
- 16 Il Consiglio sottolinea che tutti i documenti di cui trattasi erano in possesso dei membri del Consiglio e che era stato parimenti possibile visionare copie dei medesimi all'atto della riunione del gruppo «informazione» del 3 luglio.
- 17 Dopo la riunione del Coreper, il Consiglio ha risposto alla richiesta di conferma con lettera datata 6 luglio 1995 (in prosieguo: la «decisione controversa»), con la quale il Consiglio ha accordato l'accesso a 2 ulteriori documenti, ma ha respinto la richiesta in merito agli altri 16.
- 18 Il Consiglio ha fornito la seguente motivazione:

«Secondo il parere del Consiglio, l'accesso a questi documenti non può essere accordato poiché la loro divulgazione potrebbe nuocere all'interesse pubblico (sicurezza pubblica) e poiché questi documenti riguardano deliberazioni del Consiglio, comprese le posizioni assunte da alcuni membri del Consiglio, e sono coperti dal dovere di riservatezza.

Infine, desidero richiamare la Sua attenzione sugli artt. 138 E e 173 del Trattato CE, concernenti, rispettivamente, le condizioni alle quali una persona fisica può richiedere l'intervento del mediatore o proporre ricorso innanzi alla Corte di giustizia avverso atti del Consiglio».

Procedimento

- 19 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 22 settembre 1995, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 20 Con atto depositato il 9 febbraio 1996, il Parlamento europeo ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della ricorrente. Esso ha successivamente rinunciato al suo intervento.
- 21 Con ordinanza del Presidente della Quarta Sezione del Tribunale 23 aprile 1996, è stato autorizzato l'intervento del Regno di Danimarca, del Regno dei Paesi Bassi e del Regno di Svezia a sostegno delle conclusioni della ricorrente, così come quello della Repubblica francese e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a sostegno delle conclusioni del convenuto.
- 22 Con lettera pervenuta il 3 aprile 1996, il Consiglio ha richiamato l'attenzione del Tribunale sul fatto che taluni documenti relativi al procedimento, in particolare il suo controricorso, erano stati divulgati sulla rete Internet. A suo parere, il comportamento della ricorrente pregiudicava il normale svolgimento del giudizio. Esso ha chiesto al Tribunale di adottare le misure opportune al fine di evitare altri atti analoghi da parte della ricorrente.

- 23 Il Tribunale ha deciso che l'accaduto andava trattato alla stregua di un incidente ai sensi dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura ed ha invitato le parti a presentare le loro osservazioni in merito. In attesa di una loro risposta, la fase scritta del procedimento è stata sospesa. Hanno presentato osservazioni la ricorrente nonché i governi danese, francese, olandese, svedese e del Regno Unito.
- 24 Alla luce di tali osservazioni, il Tribunale ha deciso di interrompere la sospensione, lasciando impregiudicata la soluzione che avrebbe ritenuto opportuno dare all'incidente (v., in prosieguo, punti 135-139).
- 25 Con decisione 4 giugno 1996, esso ha disposto il rinvio della causa dinanzi alla Quarta Sezione ampliata, respingendo un'istanza del Consiglio, del 20 giugno 1996, mirante al rinvio della causa innanzi al plenum.
- 26 La fase scritta si è conclusa il 7 aprile 1997.

Conclusioni delle parti

- 27 La ricorrente, sostenuta dal Regno di Danimarca e dal Regno dei Paesi Bassi, chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione controversa;

— condannare il Consiglio alle spese.

- 28 Il Regno di Svezia chiede che il Tribunale voglia annullare la decisione controversa.
- 29 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:
- dichiarare il ricorso irricevibile;
 - in subordine, dichiararlo irricevibile per la parte relativa a documenti già venuti in possesso della ricorrente ed esenti da cancellature;
 - in ulteriore subordine, respingerlo;
 - condannare la ricorrente alle spese.
- 30 La Repubblica francese chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare la ricorrente alle spese.
- 31 Il Regno Unito chiede che il Tribunale voglia dichiarare il ricorso irricevibile e, in subordine, respingerlo.

Sulla ricevibilità

- 32 Il Consiglio solleva numerose eccezioni di irricevibilità riguardanti, rispettivamente, l'identità della ricorrente, l'inosservanza dei termini di presentazione del ricorso, la mancanza di interesse ad agire in capo alla ricorrente e l'incompetenza del Tribunale. Tali eccezioni saranno esaminate seguendo il medesimo ordine.

Sull'identità della ricorrente

- 33 La Svenska Journalistförbundet è l'unione svedese dei giornalisti. Essa possiede e pubblica un giornale intitolato «Tidningen Journalisten». L'intestazione del ricorso contiene le menzioni «Svenska Journalistförbundets tidning» e «Tidningen Journalisten». Il ricorso mostra che la ricorrente è il giornale della Svenska Journalistförbundet, ma il collegamento tra i due soggetti non è chiaramente spiegato. Durante la fase scritta, il Tidningen Journalisten è stato quindi chiamato la «ricorrente».

Argomenti delle parti

- 34 In risposta a un quesito scritto del Tribunale, i legali della ricorrente hanno dichiarato, mediante telefax datato 4 agosto 1997, che il ricorso doveva considerarsi proposto dalla Svenska Journalistförbundet, in qualità di proprietaria del giornale, poiché essa era la sola fra i due soggetti ad essere titolare della capacità di agire ai sensi del diritto svedese.
- 35 In udienza essi hanno aggiunto che qualsiasi distinzione tra la Svenska Journalistförbundet e il Tidningen Journalisten sarebbe artificiosa. Le due richieste, di accesso e di conferma, inviate al Consiglio sarebbero state redatte su carta intestata della Svenska Journalistförbundet e del Tidningen Journalisten e il Consiglio

avrebbe inviato le sue risposte alla Svenska Journalistförbundets tidning. La Svenska Journalistförbundet avrebbe pertanto partecipato alla procedura sin dall'inizio.

36 È opinione del governo olandese che si darebbe prova di un eccessivo formalismo se si ritenesse che un ricorso proposto da una divisione indipendente di una persona giuridica non possa essere attribuito a quest'ultima, essendo chiaro che in questa sede è stato rilasciato idoneo mandato a promuovere il ricorso e che gli interessi delle parti in causa non risultano lesi in nessun modo.

37 In una lettera datata 9 settembre 1997 il Consiglio afferma che, alla luce della risposta data dai legali della ricorrente, il Tidningen Journalisten, che esso aveva considerato come ricorrente nel caso di specie, non aveva la capacità di agire a norma del diritto svedese.

38 Esso allega inoltre che, anche se avesse potuto sostituirsi al Tidningen Journalisten, la Svenska Journalistförbundet non poteva essere considerata come destinataria della risposta del Consiglio del 6 luglio 1995 e che essa non sarebbe direttamente e individualmente interessata da questa decisione.

39 Esso chiede pertanto al Tribunale di dichiarare il ricorso irricevibile.

Giudizio del Tribunale

40 La prima pagina del ricorso fa riferimento al Tidningen Journalisten e alla «Svenska journalistförbundets tidning».

- 41 Il mandato conferito ai legali della ricorrente, redatto conformemente all'art. 44, n. 5, lett. b), del regolamento di procedura, è stato sottoscritto dal signor Lennart Lund, caporedattore del giornale *Tidningen Journalisten*, in nome della Svenska Journalistförbundet. A tal riguardo è stato depositato agli atti, in allegato al telefax datato 4 agosto 1997 (v. precedente punto 34), un certificato che conferma che la Svenska Journalistförbundet aveva effettivamente incaricato il signor Lennart Lund di proporre il presente ricorso.
- 42 Alla luce di ciò, il ricorso è stato proposto in realtà dalla Svenska Journalistförbundet in qualità di proprietaria del *Tidningen Journalisten*.
- 43 Poiché la Svenska Journalistförbundet è, a norma del diritto svedese, una persona giuridica avente capacità di agire, il Consiglio non può quindi eccepire a tale titolo l'irricevibilità del ricorso.
- 44 Del resto, avendo indirizzato le sue due risposte negative del 1° giugno e 6 luglio 1995 al «signor Christoph Andersson, Svenska Journalistförbundets tidning»), esso non può affermare che la Svenska Journalistförbundet non fosse la destinataria della decisione controversa.

Sui termini di presentazione del ricorso

Argomenti delle parti

- 45 Il Consiglio formula dubbi sul fatto che il ricorso sia stato presentato nei termini. Esso allega che la ricorrente avrebbe ricevuto la decisione controversa il 10 luglio 1995. Essa avrebbe avuto allora a disposizione un termine di due mesi a partire da questa data per proporre una domanda di annullamento.

46 Il Consiglio rileva che, nella versione allora vigente, l'art. 1 dell'allegato II del regolamento di procedura prevedeva, per le parti prive di una residenza abituale nel Granducato di Lussemburgo, un prolungamento dei termini processuali pari a:

— due giorni per il Regno del Belgio;

— sei giorni per la Repubblica federale di Germania, per il territorio europeo della Repubblica francese e per il territorio europeo del Regno dei Paesi Bassi;

— dieci giorni per il territorio europeo del Regno di Danimarca, per il Regno di Spagna, per l'Irlanda, per la Repubblica ellenica, per la Repubblica italiana, per la Repubblica portoghese (ad eccezione delle Azzorre e di Madera) e per il Regno Unito;

— due settimane per gli altri paesi e territori in Europa.

47 Il Consiglio, con il sostegno del governo francese, dubita che la norma applicabile agli altri paesi debba applicarsi anche agli Stati membri dell'Unione europea e ritiene che la ricorrente avrebbe dovuto proporre il suo ricorso osservando il termine prolungato di dieci giorni, per evitare qualsiasi discriminazione tra i ricorrenti dei paesi più lontani dal Lussemburgo della Svezia, che godevano di un prolungamento dei termini di soli dieci giorni.

48 La ricorrente fa richiamo al medesimo disposto dell'art. 1 dell'allegato II, nella versione prima citata, e ritiene che esso non corrobora l'affermazione del Consiglio. Non esisterebbe nessun riferimento a «Stati membri» o «Stati non membri». In mancanza di uno specifico prolungamento dei termini stabilito per la Svezia, quest'ultima avrebbe dovuto beneficiare del termine di due settimane applicabile a tutti gli Stati europei non specificamente menzionati. L'argomento del Consiglio basato sulla discriminazione non sarebbe convincente, poiché numerose località del Belgio

sono più lontane dal Lussemburgo di altre località dei Paesi Bassi, e ciò malgrado tutti gli abitanti del Belgio dispongono di un termine di due giorni, mentre gli abitanti dei Paesi Bassi godono tutti di un termine di sei giorni. Solo l'interpretazione della ricorrente potrebbe risultare rispettosa delle esigenze di certezza del diritto.

- 49 I governi svedese ed olandese condividono questa interpretazione. In udienza, l'agente del governo svedese ha sottolineato che quest'ultimo beneficiava in precedenza di un termine di due settimane.

Giudizio del Tribunale

- 50 Secondo una giurisprudenza costante, la disciplina comunitaria in tema di termini procedurali dev'essere rigorosamente rispettata per esigenze di certezza del diritto e per la necessità di evitare qualsiasi discriminazione o trattamento arbitrario nell'amministrazione della giustizia (ordinanza della Corte 5 febbraio 1992, causa C-59/91, Francia/Commissione, Racc. pag. I-525, punto 8).

- 51 Il dettato dell'art. 1 dell'allegato II del regolamento di procedura, nella versione vigente all'epoca della presentazione del ricorso, non permette di ritenere che il prolungamento, dovuto alla distanza, del termine procedurale applicabile alla Svezia fosse di dieci giorni e non di due settimane. Infatti, il termine di dieci giorni si applicava unicamente ai paesi nominativamente indicati, tra i quali non compariva la Svezia. Il termine di due settimane si applicava pertanto ai paesi e territori in Europa per i quali non fosse stato stabilito un termine più breve, ossia anche alla Svezia.

- 52 Ne discende che il ricorso è stato proposto nei termini di legge.

Sull'interesse della ricorrente al ricorso d'annullamento

Argomenti delle parti

- 53 Il Consiglio formula dubbi sulla ricevibilità del ricorso anche in merito ai documenti che la ricorrente aveva già ottenuto dalle autorità svedesi, quantomeno per la parte in cui essi sono esenti da cancellature. Il Consiglio non sarebbe stato informato del fatto che il fine della richiesta della ricorrente fosse quello di censire i brani eventualmente cancellati da questi documenti. L'interesse della ricorrente sarebbe stato di natura generale e politica, poiché il suo intento sarebbe stato quello di assicurarsi che il Consiglio attuasse correttamente il suo stesso codice di condotta e la decisione 93/731.
- 54 Alla luce di ciò, benché sia consapevole del fatto che la ricorrente è la destinataria della decisione controversa, il Consiglio dubita del fatto che essa sia stata realmente lesa da quest'ultima ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE, che non consentirebbe azioni individuali nel pubblico interesse, ma permetterebbe soltanto ai singoli di impugnare atti che li riguardino in modo specifico in rapporto ad altri.
- 55 Nella fattispecie, la ricorrente non potrebbe trarre il benché minimo vantaggio dalla concessione di un accesso a documenti già in suo possesso. La mancanza di interesse ad ottenere questo risultato costituirebbe uno sviamento di procedura.
- 56 Con il sostegno del governo francese, il Consiglio allega inoltre che la comunicazione dei documenti di cui trattasi da parte delle autorità svedesi alla ricorrente costituirebbe una violazione della normativa comunitaria, poiché esso non aveva preventivamente deciso di autorizzare questa divulgazione, e non era stato nemmeno invitato a farlo. Sarebbe contrario al sistema dei rimedi giurisdizionali previsto dalla legislazione comunitaria il fatto di trarre vantaggio da una violazione del diritto comunitario per chiedere poi al Tribunale di annullare una decisione i cui

effetti sono stati aggirati mediante la detta infrazione. Il fatto che i documenti di cui trattasi siano divenuti di pubblico dominio in seguito a un atto contrario al diritto comunitario dovrebbe pertanto comportare l'impossibilità per la ricorrente di proporre un ricorso nel caso di specie.

57 La ricorrente replica che il Consiglio farebbe confusione, nell'ambito delle norme relative alla ricevibilità, tra quelle riguardanti i ricorsi d'annullamento di decisioni, proposti dai loro destinatari, e quelle concernenti i ricorsi d'annullamento di regolamenti, proposti da soggetti privati. I destinatari di decisioni dovrebbero dimostrare di avere un interesse ad agire, ma non sarebbero obbligati a provare di essere individualmente interessati.

58 Nella fattispecie, la ricorrente avrebbe un interesse sufficiente ad agire e tale interesse non sarebbe di natura politica, né generale. Essa sottolinea che il *Tidningen Journalisten* pubblica articoli su argomenti specifici di interesse generale così come sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche e su altre questioni concernenti il modo in cui i giornalisti svedesi possono svolgere la loro attività. Per questa ragione, essa avrebbe un interesse diretto ad ottenere l'accesso ai documenti del Consiglio e, in caso di diniego per motivi rivelatori di un'applicazione errata delle norme in materia, ad ottenere l'annullamento della relativa decisione, per assicurarsi che l'istituzione modifichi la sua posizione in futuro. Il fatto di aver ricevuto documenti da un'altra fonte non si tradurrebbe pertanto in una mancanza di interesse ad agire da parte della ricorrente.

59 La circostanza che il Consiglio ritenga che i documenti ottenuti dalle autorità svedesi senza una sua preventiva autorizzazione siano stati ottenuti illegalmente fornirebbe alla ricorrente un motivo ulteriore a sostegno della ricevibilità del suo ricorso, anche per quanto concerne documenti integralmente comunicati dalle autorità svedesi. Altrimenti, la possibilità per la ricorrente di far uso di questi documenti potrebbe diventare oggetto di contestazione.

60 La ricorrente respinge anche l'argomento del Consiglio, secondo il quale l'interesse insufficiente che essa avrebbe nel caso di specie integrerebbe gli estremi di uno

sviamento di procedura. Essa spiega che, all'atto di richiedere l'accesso ai documenti del Consiglio, essa aveva chiesto ed ottenuto dalla direzione nazionale della polizia solo 8 dei 20 documenti di cui trattasi. Gli altri 12 documenti sarebbero stati richiesti al ministero della Giustizia svedese il giorno stesso dell'istanza presentata al Consiglio ai fini dell'accesso ai 20 documenti. Inoltre, una parte importante dei documenti ricevuti avrebbe dato l'impressione di contenere alcune cancellature. Nulla, pertanto, avrebbe potuto garantire alla ricorrente che essa avesse ricevuto tutti i documenti in versione integrale. Il Consiglio stesso non avrebbe specificato al Tribunale quali siano i documenti con brani cancellati, benché abbia suggerito al Tribunale di dichiarare irricevibile il ricorso per la parte concernente documenti comunicati privi di cancellature. La ricorrente non sarebbe quindi in grado di conoscere quali siano i documenti esenti da cancellature.

61 Il governo svedese sostiene le tesi della ricorrente sulla ricevibilità. Esso non condivide il parere del Consiglio in merito all'illegalità della comunicazione dei documenti in Svezia alla luce del diritto comunitario. Non esisterebbe nessuna norma comunitaria implicita, fondata su una tradizione giuridica comune, in base alla quale l'autore di un documento sarebbe il solo soggetto competente a decidere della comunicazione del detto documento.

62 Il governo olandese respinge l'argomento del Consiglio relativo alla mancanza di interesse ad agire in capo alla ricorrente. La decisione 93/731 sarebbe stata espressamente adottata nel pubblico interesse. Di conseguenza, la ricorrente non sarebbe obbligata a dimostrare di avere un interesse specifico ad avvalersene. Il ricorso mirerebbe nella fattispecie a tutelare i suoi diritti di destinataria della decisione controversa. Non si tratterebbe di un'azione promossa nell'interesse generale. La ricorrente sarebbe titolare di un interesse a scongiurare l'applicazione in futuro, da parte del Consiglio, di una politica restrittiva nei confronti delle sue richieste d'accesso a documenti. Inoltre l'allegazione del Consiglio, secondo la quale la ricorrente avrebbe a disposizione documenti in violazione del diritto comunitario, implicherebbe già l'esistenza di un interesse legittimo ad agire. Sarebbe evidente che l'interesse riconosciuto dalla decisione 93/731 riguardi l'accesso legale a un documento.

- 63 Il governo del Regno Unito afferma che il ricorso sarebbe irricevibile, poiché la ricorrente non avrebbe un interesse sufficiente alla soluzione della controversia. Questo ricorso costituirebbe pertanto uno sviamento di procedura. Nessuna delle ragioni fornite dalla ricorrente basterebbe a dimostrare l'esistenza di un interesse a proporre ricorso ex art. 173 del Trattato CE.

Giudizio del Tribunale

- 64 La ricorrente è la destinataria della decisione controversa. Come tale, essa non è obbligata a dimostrare che la detta decisione la riguardi individualmente e direttamente. Basta che essa dimostri un interesse all'annullamento di questa decisione.
- 65 Per quanto concerne la decisione della Commissione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom, sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58; in prosieguo: la «decisione 94/90»), il Tribunale ha già dichiarato che dalla sua struttura risulta che essa può essere applicata in via generale alle domande di accesso ai documenti e che, in forza di questa decisione, chiunque può chiedere l'accesso a qualsiasi documento della Commissione non pubblicato senza che sia necessario motivare la domanda (v. sentenza del Tribunale 6 febbraio 1998, causa T-124/96, Interporc/Commissione, Racc. pag. II-231, punto 48).
- 66 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 nel pubblico nell'amministrazione. Al pari della decisione 94/90, essa non subordina ad una giustificazione particolare l'accesso del pubblico ai documenti richiesti.

- 67 Di conseguenza, una persona alla quale sia stato negato l'accesso a un documento o a una parte di un documento ha già, per ciò solo, un interesse all'annullamento della decisione di diniego.
- 68 Nella fattispecie, la decisione controversa ha negato l'accesso a 16 fra i 20 documenti richiesti. Di conseguenza, la ricorrente ha un interesse all'annullamento di questa decisione.
- 69 Il fatto che i documenti richiesti siano diventati di dominio pubblico è, a tal riguardo, irrilevante.

Sulla competenza del Tribunale

Argomenti delle parti

- 70 Il governo francese afferma che la decisione controversa riguarderebbe il regime d'accesso a documenti adottati in base a disposizioni del titolo VI del Trattato UE. Ebbene, nessuna disposizione di questo titolo risulterebbe disciplinare le condizioni d'accesso ai documenti adottati in base alle sue disposizioni. In mancanza di disposizioni esplicite, la decisione 93/731, adottata in base all'art. 151, n. 3, del Trattato CE, sarebbe inapplicabile agli atti adottati in base al titolo VI del Trattato UE.
- 71 Il governo del Regno Unito allega che fra le competenze del Tribunale non rientrerebbe la materia di cui al titolo VI del Trattato UE né pertanto la questione, sollevata nel caso di specie, dell'accesso a documenti riguardanti tali materie. La giustizia e gli affari interni sarebbero settori estranei alla sfera d'applicazione del Trattato CE, rientrando invece in quella della cooperazione intergovernativa.

Dall'art. E del Trattato UE si evincerebbe anche che, per quanto concerne la giustizia e gli affari interni, le istituzioni di cui trattasi esercitano le loro attribuzioni alle condizioni e ai fini previsti dal titolo VI del Trattato UE. Nell'esercizio di tali attribuzioni esse rientrerebbero nell'ambito di quest'ultimo titolo e non di quello del Trattato CE. Dall'art. L del Trattato UE discende che le disposizioni del Trattato CE in materia di competenza sono inapplicabili al titolo VI del Trattato UE. La competenza del Tribunale sarebbe pertanto esclusa sia per le questioni procedurali, sia per le questioni di merito. Ad ogni modo, sarebbe spesso impossibile distinguere i due tipi di questioni.

72 Il governo del Regno Unito ammette che la decisione 93/731 si applica a documenti rientranti nell'ambito del titolo VI, ma ritiene che da ciò non derivi che il Tribunale possa giudicare in merito a un divieto d'accesso a siffatti documenti. In particolare, il Tribunale non potrebbe esercitare la sua funzione giurisdizionale in quanto la decisione 93/731 è stata adottata in base all'art. 151 del Trattato CE. L'art. 7, n. 3, di questa decisione sarebbe irrilevante a tal riguardo, poiché il riferimento alla possibilità di un ricorso ex art. 173 del Trattato CE non potrebbe avere l'effetto di ampliare la competenza del Tribunale.

73 Secondo la ricorrente, dalla stessa decisione 93/731 discenderebbe espressamente che il Tribunale è competente a giudicare sulle controversie riguardanti l'applicazione di questa decisione, la quale precisa che le sue disposizioni sono applicabili a tutti i documenti in possesso del Consiglio. Il criterio d'applicazione della decisione 93/731 sarebbe pertanto il fatto che un documento sia in possesso del Consiglio, indipendentemente dal suo argomento, salvo i documenti redatti da persone estranee al Consiglio. Nella sua sentenza 19 ottobre 1995, causa T-194/94, Carvel e Guardian Newspapers/Consiglio (Racc. pag. II-2765), il Tribunale avrebbe annullato una decisione mediante la quale il Consiglio aveva negato alle ricorrenti l'accesso a decisioni adottate dal Consiglio «affari interni e giustizia», senza che il Consiglio negasse, in tale circostanza, la competenza del Tribunale ad esaminare un diniego d'accesso a documenti rientranti nell'ambito del titolo VI del Trattato UE.

74 Questo argomento ha il sostegno dei governi svedese, danese ed olandese. Benché sia incompetente a valutare la legittimità dei documenti rientranti nell'ambito del titolo VI del Trattato UE, il Tribunale sarebbe competente a pronunciarsi in materia di accesso del pubblico ai detti documenti.

- 75 Il governo olandese aggiunge che la decisione controversa non sarebbe stata adottata in base al titolo VI del Trattato UE e che questo titolo non costituirebbe nemmeno la base giuridica della decisione 93/731. Il Tribunale non sarebbe quindi investito di una controversia che riguardi la cooperazione, in quanto tale, nei settori della giustizia e degli affari interni.

Giudizio del Tribunale

- 76 Prima di esaminare l'eccezione di irricevibilità sollevata dai governi francese e del Regno Unito, occorre valutarne la ricevibilità alla luce del regolamento di procedura.
- 77 Il Consiglio non ha sollevato la detta eccezione durante la frase scritta. Ebbene, le conclusioni di un'istanza di intervento possono avere come oggetto soltanto l'adesione alle conclusioni di una delle parti in causa [art. 37, ultimo comma, dello Statuto (CE) della Corte, applicabile al Tribunale in forza dell'art. 46 del detto Statuto].
- 78 Ne deriva che i governi francese e del Regno Unito non hanno titolo per sollevare un'eccezione di irricevibilità e che il Tribunale non è pertanto tenuto ad esaminare i motivi che essi hanno dedotto in proposito (v. sentenza della Corte 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione, Racc. pag. I-1125, punto 22).
- 79 Tuttavia, in forza dell'art. 113 del regolamento di procedura, il Tribunale può, in qualsiasi momento, esaminare d'ufficio le eccezioni di irricevibilità di ordine pubblico, comprese quelle sollevate dagli intervenienti (sentenza del Tribunale 24 ottobre 1997, causa T-239/94, EISA/Commissione, Racc. pag. II-1839, punto 26).

80 L'eccezione di irricevibilità opposta dei governi francese e del Regno Unito solleva una questione d'ordine pubblico, in quanto concerne la competenza del Tribunale. Essa può pertanto essere esaminata d'ufficio dal Tribunale.

81 A tal proposito, dagli artt. 1, n. 2, e 2, n. 2, della decisione 93/731 si ricava espressamente che quest'ultima è applicabile a qualsiasi documento del Consiglio. L'applicazione della decisione 93/731 prescinde quindi dal contenuto del detto documento.

82 Inoltre, conformemente all'art. K.8, n. 1, del Trattato UE, gli atti emanati in osservanza dell'art. 151, n. 3, del Trattato CE, il quale costituisce la base giuridica della decisione 93/731, si applicano alle disposizioni concernenti i settori di cui al titolo VI del Trattato UE.

83 Così, la decisione del Consiglio 6 dicembre 1993, 93/662/CE, relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 304, pag. 1), emanata in base, in particolare, all'art. 151, n. 3, del Trattato CE, si applica anche alle riunioni del Consiglio concernenti il titolo VI del Trattato UE.

84 Analogamente, la decisione 93/731 deve applicarsi ai documenti rientranti nell'ambito del titolo VI del Trattato UE, in mancanza di disposizioni in contrario della detta decisione.

85 La circostanza che il Tribunale non sia competente, ex art. L del Trattato UE, a giudicare della legittimità degli atti rientranti nell'ambito del titolo VI di quest'ultimo non osta alla sua competenza a pronunciarsi in materia di accesso del pubblico ai detti atti. Il giudizio sulla legittimità della decisione controversa rientra nella sua competenza a verificare, in forza dell'art. 173 del Trattato CE, la legittimità delle decisioni adottate dal Consiglio in attuazione della decisione 93/731.

Esso non riguarda assolutamente la cooperazione intergovernativa, in quanto tale, nei settori della giustizia e degli affari interni. Del resto, lo stesso Consiglio ha richiamato l'attenzione della ricorrente sulla possibilità di impugnare la sua decisione mediante ricorso ex art. 173 del Trattato CE (v. il precedente punto 18).

- 86 La circostanza che i documenti rientrino nell'ambito del titolo VI del Trattato UE dev'essere presa in considerazione unicamente in quanto il loro contenuto potrebbe eventualmente rientrare in una, o in più di una, delle eccezioni previste dalla decisione 93/731. In questo caso si tratta di esaminare nel merito la legittimità della decisione di diniego d'accesso adottata dal Consiglio e non la ricevibilità, in quanto tale, del ricorso.
- 87 Da tutto ciò discende che il ricorso è ricevibile.

Nel merito

- 88 La ricorrente deduce cinque motivi d'annullamento della decisione controversa riguardanti, rispettivamente, la violazione: del principio fondamentale del diritto comunitario, che riconosce ai cittadini dell'Unione europea il più ampio e completo accesso possibile ai documenti delle istituzioni comunitarie; del principio di tutela del legittimo affidamento; dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731; dell'art. 4, n. 2, della stessa decisione; e dell'art. 190 del Trattato CE.
- 89 Il Tribunale esaminerà anzitutto, congiuntamente, i motivi terzo e quinto.

Sui motivi terzo e quinto, esaminati congiuntamente, riguardanti la violazione dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 e dell'art. 190 del Trattato CE

Argomenti delle parti

— Sulla violazione dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731

90 La ricorrente allega che il Consiglio non avrebbe compiuto una valutazione concreta del probabile impatto che l'accesso ai documenti richiesti potesse avere sulla sicurezza pubblica nell'Unione europea. Viceversa, il fatto che sia stata necessaria una richiesta di conferma affinché il Consiglio accettasse di divulgare uno dei documenti, che era già stato trasmesso al Parlamento europeo ed era pertanto di totale dominio pubblico, sarebbe a tal proposito particolarmente urtante.

91 In mancanza di una definizione, nella decisione 93/731, della nozione di sicurezza pubblica, la ricorrente suggerisce la definizione seguente:

«Documenti o parti di documenti che, se resi accessibili al pubblico, esporrebbero i cittadini della Comunità, le istituzioni della Comunità o le autorità degli Stati membri a rischi connessi al terrorismo, alla criminalità, allo spionaggio, alle insurrezioni, alla sovversione e alla rivoluzione, o costituirebbero un ostacolo diretto agli sforzi delle autorità volti a scongiurare siffatte attività; documenti o parti di documenti del genere devono essere dichiarati inaccessibili in base all'eccezione relativa alla sicurezza pubblica».

92 Essa espone poi una descrizione puntuale del contenuto di tutti i documenti richiesti attualmente in suo possesso, a sostegno della sua tesi secondo la quale l'eccezione relativa alla tutela della sicurezza pubblica sarebbe stata applicata illegittimamente dal Consiglio.

93 Essa respinge l'affermazione del Consiglio secondo la quale non sarebbe nell'interesse della sicurezza pubblica il fatto di consentire ai partecipanti ad attività illecite di ottenere una conoscenza precisa delle strutture e dei mezzi di cui dispone la cooperazione di polizia all'interno dell'Unione europea. Questa affermazione non avrebbe assolutamente nessun rapporto con il contenuto effettivo dei documenti di cui trattasi. La ricorrente ricorda che i due documenti ai quali le autorità svedesi avevano negato l'accesso riguardavano non la sicurezza pubblica, bensì le posizioni assunte durante i negoziati dal Regno dei Paesi Bassi e dalla Repubblica federale di Germania.

94 Il Consiglio nega di aver ritenuto tutti i documenti relativi all'Europol come coperti dall'eccezione relativa alla sicurezza pubblica. Il fatto che quattro documenti siano stati divulgati dimostrerebbe che è stata veramente effettuata una valutazione concreta, il cui risultato sarebbe stato che certi documenti richiesti potevano essere comunicati ed altri no.

95 Il Consiglio, con il sostegno dei governi francese e del Regno Unito, afferma che non è comunque necessario accogliere una definizione restrittiva della sicurezza pubblica ai fini dell'applicazione della decisione 93/731. La nozione di sicurezza pubblica dovrebbe essere definita in modo elastico, per tener conto dell'evoluzione delle singole situazioni. Ad ogni modo, solo lo stesso Consiglio sarebbe in grado di giudicare se la divulgazione di un particolare documento possa o meno porre a rischio la tutela dell'interesse pubblico (sicurezza pubblica).

96 Ciò varrebbe a maggior ragione per i documenti aventi ad oggetto esclusivamente questioni rientranti nell'ambito dei titoli V e VI del Trattato UE. Il Consiglio non dubita che, anche qualora il Tribunale si ritenesse competente a giudicare in merito a questioni concernenti l'accesso a documenti aventi ad oggetto esclusivamente questioni rientranti nell'ambito del titolo VI del Trattato UE, esso si asterrrebbe nondimeno dal sostituire la sua valutazione del problema a quella espressa dal Consiglio.

- 97 Il Consiglio ritiene che la sintesi esposta dalla ricorrente dei documenti di cui trattasi non sia né obiettiva né precisa.
- 98 Il governo svedese contesta la ricostruzione effettuata dal Consiglio del modo in cui il gruppo «informazione» e il Coreper avrebbero esaminato la richiesta d'accesso ai documenti di cui al caso di specie.
- 99 In particolare, i documenti richiesti non sarebbero stati messi a disposizione del rappresentante svedese in seno al gruppo «informazione» prima della riunione di quest'ultimo. Non sarebbe stato possibile esaminare la questione in modo soddisfacente nel breve termine concesso.
- 100 Quanto al Coreper, la sola questione sulla quale esso avrebbe espresso un parere sarebbe stata se la decisione concernente la richiesta di comunicazione potesse essere presa in esito a una procedura scritta. All'atto del voto del Coreper del 5 luglio 1995, il governo svedese ed altri quattro Stati membri si sarebbero astenuti. Il governo svedese avrebbe del resto espresso, in una dichiarazione, la sua insoddisfazione in merito alle modalità di esame del caso.
- 101 Il governo danese condivide in gran parte le critiche formulate dal governo svedese circa le dette modalità di esame. La valutazione dei vari documenti, compiuta dal Consiglio, avrebbe avuto un carattere meramente formale. In seno al segretariato del Consiglio, sarebbero state anzitutto valutate le facoltà di deroga di cui all'art. 4, n. 1, della decisione 93/731. Si sarebbe giunti allora alla conclusione che l'eccezione relativa alla tutela della sicurezza pubblica potesse giustificare in modo generale il segreto apposto sui documenti relativi all'Europol. L'esame della richiesta di conferma avrebbe fatto sorgere dubbi sull'effettiva possibilità di utilizzare questa eccezione in modo generale per motivare il diniego d'accesso ai detti documenti. Sarebbe stato pertanto deciso, a titolo di ripiego, di addurre come giustificazione le considerazioni assai generali di cui all'art. 4, n. 2, della decisione 93/731. Il dibattito in seno al segretariato del Consiglio non sarebbe stato incentrato sulla questione se

la pubblicazione dei documenti avrebbe fatto sorgere il rischio di concrete conseguenze dannose per la sicurezza pubblica o la riservatezza.

102 Il governo olandese, dopo aver esaminato i documenti di cui trattasi, ritiene che l'interesse della sicurezza pubblica non possa in nessun caso giustificare un diniego di accesso ai detti documenti. Esso si riserva tuttavia di esprimere un'opinione in merito a un documento non in suo possesso. A suo parere, per giudicare se il Consiglio potesse giustificatamente negare l'accesso ai documenti di cui trattasi per ragioni di sicurezza pubblica, si dovrebbe valutare, per ciascun documento, se la sua divulgazione possa porre in pericolo gli interessi fondamentali della Comunità o degli Stati membri al punto di metterne a rischio l'esistenza. Esso rileva che, almeno per quanto concerne quattro documenti, il Consiglio avrebbe accettato di fornirli in un secondo tempo a un giornalista, il signor T. Il diniego di accesso a questi documenti posto alla ricorrente costituirebbe pertanto una discriminazione arbitraria.

103 Il Consiglio insiste sul fatto che il contenuto dei documenti sarebbe stato approfonditamente esaminato. Nulla proverebbe che l'astensione di altri membri del Consiglio fosse motivata dalle stesse ragioni del governo svedese. Nessuno Stato membro avrebbe votato contro la decisione di conferma né si sarebbe associato alla dichiarazione del governo svedese.

— Sulla violazione dell'art. 190 del Trattato CE

104 La ricorrente allega che il diniego, formulato in una sola frase, di accordare l'accesso ai 16 dei 20 documenti non rispetterebbe l'art. 190 del Trattato CE né l'art. 7, n. 3, della decisione 93/731. Le sarebbe risultato concretamente impossibile determinare se tale diniego potesse essere impugnato innanzi al Tribunale. Non sarebbe nemmeno possibile per il Tribunale determinare se il Consiglio abbia applicato correttamente le suddette eccezioni. Soltanto grazie al fatto che essa era in possesso, integralmente o in parte, del contenuto essenziale dei documenti richiesti, la ricorrente avrebbe potuto dimostrare che il Consiglio ha applicato le dette eccezioni al

presente caso in modo illegittimo. La ricorrente chiede al Tribunale di esaminare i documenti di cui trattasi per valutare la fondatezza della decisione del Consiglio di avvalersi delle eccezioni da esso richiamate.

105 Il Consiglio, con il sostegno dei governi francese e del Regno Unito, allega che la motivazione fornita dalla decisione controversa illustrerebbe i caratteri essenziali dello scopo del Consiglio. La sua decisione sarebbe pertanto debitamente motivata. Sarebbe eccessivo esigere una motivazione specifica per ogni singola scelta tecnica da esso operata. Se fosse necessario fornire una motivazione assai particolareggiata nel caso di risposte negative a richieste di accesso, gli scopi alla base dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 sarebbero compromessi. La decisione 93/731 prevederebbe termini brevissimi di risposta alle richieste. Di conseguenza, quando le richieste vertono su numerosi documenti comprendenti un gran numero di pagine, la motivazione che potrebbe essere fornita sarebbe, per forza di cose, un po' più concisa della motivazione data in risposta a richieste di portata più limitata. Inoltre, il contenuto dei documenti richiesti avrebbe avuto un chiarissimo carattere comune.

106 Il governo svedese sostiene che il confronto tra l'interesse del Consiglio a tutelare la segretezza delle sue deliberazioni e l'interesse del pubblico ad avere accesso ai documenti dovrebbe essere operato specificamente per ciascun documento e che la decisione controversa sarebbe insufficientemente motivata. Il Consiglio non indicherebbe se i due motivi addotti siano riferibili a tutti i documenti o, in caso contrario, quali e quanti di questi motivi siano riferibili ai diversi documenti. Il pubblico avrebbe il diritto, sulla base delle circostanze peculiari di ciascun procedimento o caso, di sapere perché venga negato l'accesso a un determinato documento.

107 Il governo danese allega che non sarebbe sufficiente fare rinvio in modo generico alle facoltà di deroga e riprodurre il disposto della decisione 93/731. Non si potrebbe validamente motivare un diniego ex art. 4, n. 1, di questa decisione adducendo, genericamente, la lesione di un certo interesse menzionato nel n. 1. Parimenti, la facoltà di deroga relativa alla segretezza, enunciata dall'art. 4, n. 2, non potrebbe giustificare un diniego opposto in via generale. Dovrebbe infatti operare

il principio della valutazione concreta. In determinati casi, il Consiglio potrebbe essere tenuto a fornire documenti che celino le informazioni la cui protezione sarebbe necessaria ex art. 4.

- 108 Il governo olandese asserisce parimenti che sarebbe oscura la ragione per cui il Consiglio ha negato l'accesso ai vari documenti. La decisione controversa si limiterebbe a ripetere i criteri di cui all'art. 4 della decisione 93/731, senza precisare i documenti non trasmessi ex art. 4, n. 1, e quelli non comunicati ex art. 4, n. 2. Inoltre, per quanto concerne i documenti non trasmessi per tutelare la segretezza delle deliberazioni del Consiglio, la decisione controversa non consentirebbe di verificare se gli interessi siano stati debitamente confrontati.

Giudizio del Tribunale

- 109 La decisione 93/731 è un atto che conferisce ai cittadini un diritto d'accesso ai documenti in possesso del Consiglio. Dalla sua struttura discende che essa si applica in modo generale alle richieste di accesso ai documenti e che qualsiasi persona può domandare l'accesso a qualsiasi documento del Consiglio, senza che sia necessario motivare l'istanza (v. supra, punto 65).
- 110 Nell'art. 4 di questa decisione compaiono due categorie di eccezioni al principio generale dell'accesso dei cittadini ai documenti del Consiglio. Queste 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., per le corrispondenti disposizioni della decisione 94/90, sentenza del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione, Racc. pag. II-313, punto 56).

- 111 Il disposto relativo alla prima categoria di eccezioni, redatto in termini inderogabili, prevede che l'accesso a 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 giurisdizionali, controlli ed indagini) (v. supra, punto 7). Ne consegue che il Consiglio deve negare l'accesso dei documenti rientranti nell'ambito di una delle eccezioni presenti in questa prima categoria, qualora sia fornita la prova di quest'ultima circostanza (v. sentenza Carvel e Guardian Newspapers/Consiglio, citata, punto 64).
- 112 Tuttavia, dall'uso del verbo potere al condizionale presente discende che, per fornire la prova che una divulgazione di taluni documenti «potrebbe» nuocere alla tutela dell'interesse pubblico, il Consiglio è tenuto ad esaminare, per ogni documento cui si richiede l'accesso, se, in considerazione delle informazioni di cui dispone, la divulgazione possa effettivamente pregiudicare uno degli aspetti dell'interesse pubblico tutelato dalla prima categoria di eccezioni. In tal caso, esso è tenuto a negare l'accesso ai documenti di cui trattasi (sentenza Interporc/Commissione, citata, punto 52, e sentenza del Tribunale 19 marzo 1998, causa T-83/96, Van der Wal/Commissione, Racc. pag. II-545, punto 43).
- 113 Viceversa, il disposto relativo alla seconda categoria, redatto in forma di norma attributiva di una facoltà, prevede che il Consiglio possa anche negare l'accesso per tutelare la segretezza delle proprie deliberazioni (v. supra, punto 8). Ne discende che il Consiglio gode di un potere discrezionale che gli consente di respingere eventualmente una richiesta di accesso a documenti che facciano riferimento alle sue deliberazioni. Esso deve nondimeno esercitare questo potere discrezionale ponendo realmente a confronto, da un lato, l'interesse del cittadino a ottenere un accesso a questi documenti e, dall'altro, il suo interesse eventuale a tutelare la segretezza delle proprie deliberazioni (v. sentenza Carvel e Guardian Newspapers/Consiglio, citata, punti 64 e 65).
- 114 Esso ha parimenti il diritto di richiamare simultaneamente un'eccezione della prima categoria e una della seconda per negare l'accesso ai documenti in suo possesso, dal momento che nessuna disposizione contenuta nella decisione 93/731 glielo proibisce. Infatti, non può escludersi che la divulgazione di taluni documenti

da parte del Consiglio danneggi al contempo l'interesse protetto della prima categoria di eccezioni e l'interesse del Consiglio a tutelare la segretezza delle sue deliberazioni (sentenza WWF UK/Commissione, citata, punto 61).

- 115 Alla luce di questi elementi, occorre esaminare se la decisione controversa soddisfi i requisiti di motivazione ricavati dall'art. 190 del Trattato CE.
- 116 L'obbligo di motivare le decisioni individuali ha il duplice scopo di permettere, da un lato, agli interessati di conoscere le giustificazioni del provvedimento adottato al fine di difendere i loro diritti e, dall'altro, al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato sulla legittimità della decisione (v., segnatamente, sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395, punto 15, e sentenza del Tribunale 12 gennaio 1995, causa T-85/94, Branco/Commissione, Racc. pag. II-45, punto 32).
- 117 La motivazione di una decisione con cui si nega l'accesso ai documenti deve pertanto contenere, quanto meno per ogni categoria di documenti di cui trattasi, i motivi specifici per cui il Consiglio ritiene che la divulgazione dei documenti richiesti rientri in una delle eccezioni previste dalla decisione 93/731 (sentenze WWF UK/Commissione, citata, punti 64 e 74, e Interporc/Commissione, citata, punto 54).
- 118 Nella decisione controversa (v. supra, punto 18), il Consiglio afferma semplicemente che la divulgazione dei 16 documenti di cui trattasi nuocerebbe all'interesse pubblico (sicurezza pubblica) e che questi documenti riguarderebbero deliberazioni del Consiglio, comprese le posizioni assunte da membri del Consiglio, e rientrerebbero per questa ragione nella sfera dell'obbligo di riservatezza.

119 Benché faccia contemporaneamente richiamo all'eccezione inderogabile, relativa alla tutela dell'interesse pubblico (sicurezza pubblica), e all'eccezione facoltativa, relativa alla tutela della segretezza delle proprie deliberazioni, il Consiglio non precisa se esso richiami cumulativamente le due eccezioni per quanto concerne tutti i documenti tenuti riservati o se esso ritenga che taluni documenti fossero coperti dalla prima eccezione ed altri dalla seconda.

120 Occorre osservare che il diniego iniziale, contenuto nella lettera datata 1° giugno 1995, era fondato unicamente sul «principio di riservatezza enunciato dall'art. 4, n. 1, della decisione 93/731», ma che il Consiglio ha nondimeno concesso un accesso a due ulteriori documenti in occasione dell'esame della richiesta di conferma; si tratta di una relazione sulle attività dell'unità antidroga dell'Europol (documento n. 4533/95) e di un ordine del giorno provvisorio di una riunione del comitato K.4 (documento n. 4135/95), documenti rientranti evidentemente nelle attività del Consiglio nell'ambito del titolo VI del Trattato UE. A tal proposito, se la circostanza che documenti del genere rientrano nell'ambito del titolo VI del Trattato UE avesse davvero implicato di per sé che essi fossero coperti dall'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico (la sicurezza pubblica), il Consiglio non avrebbe potuto accordare l'accesso ai detti documenti. Inoltre, avendo ritenuto di avere la facoltà di concedere l'accesso a questi due documenti, dopo aver posto a confronto gli interessi in gioco, il Consiglio deve avere necessariamente giudicato che tutti i documenti compresi nell'ambito del titolo VI non rientrassero automaticamente nella prima eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico (sicurezza pubblica). Del resto, lo stesso Consiglio ammette di non aver ritenuto che tutti i documenti riguardanti l'Europol fossero coperti dell'eccezione collegata alla sicurezza pubblica.

121 La giurisprudenza della Corte dimostra che la nozione di sicurezza pubblica non ha un significato univoco. Questa nozione comprende al tempo stesso la sicurezza interna di uno Stato membro e la sua sicurezza esterna (sentenza della Corte 17 ottobre 1995, causa C-70/94, Werner, Racc. pag. I-3189, punto 25), nonché l'interruzione dei rifornimenti di prodotti essenziali, quali i prodotti petroliferi, e i rischi da ciò derivanti per la sopravvivenza di uno Stato (sentenza della Corte 10 luglio 1984, causa 72/83, Campus Oil e a., Racc. pag. 2727, punto 34). Essa può anche comprendere le situazioni in cui l'accesso del pubblico a taluni documenti costituirebbe un ostacolo diretto agli sforzi delle autorità volti a scongiurare attività criminose, come sostenuto dalla ricorrente.

- 122 Ebbene, la nota Elsen (v. supra, punto 15) dimostra che la maggior parte dei documenti cui è stato negato l'accesso riguardava solo i negoziati finalizzati all'adozione della convenzione Europol, in particolare le proposte della presidenza e di altre delegazioni avanzate nell'ambito di questi negoziati, e non le attività operative dell'Europol. Di conseguenza, in assenza di indicazioni da parte del Consiglio in merito alle ragioni per le quali la divulgazione dei documenti potrebbe realmente nuocere a un qualsivoglia aspetto della sicurezza pubblica, la ricorrente non è stata in grado di conoscere le giustificazioni del provvedimento adottato al fine di difendere i suoi diritti. Ne discende che il Tribunale si trova esso stesso nell'impossibilità di valutare le ragioni per cui i documenti tenuti riservati rientrerebbero nell'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico (sicurezza pubblica) e non nell'eccezione riguardante la tutela della segretezza delle deliberazioni del Consiglio.
- 123 Il Consiglio non può affermare che, nella fattispecie, non poteva spiegare le ragioni per le quali questa eccezione era applicabile senza compromettere la funzione essenziale dell'eccezione medesima, quale deriva dalla natura stessa dell'interesse pubblico che dev'essere protetto e dal carattere inderogabile di questa eccezione. Infatti, la nota Elsen dimostra con chiarezza che era possibile fornire indicazioni in merito alle ragioni per cui taluni documenti non dovevano essere comunicati alla ricorrente, senza con ciò divulgare il contenuto di questi ultimi.
- 124 Infine, per quanto concerne l'eccezione basata sulla tutela della segretezza delle deliberazioni, il Consiglio non ha specificamente affermato nella decisione controversa che tutti i documenti oggetto della richiesta d'accesso erano coperti dall'eccezione relativa alla tutela dell'interesse pubblico (v. supra, punto 119). La ricorrente non poteva pertanto escludere che l'accesso a una parte dei documenti di cui trattasi le fosse negato poiché essi erano coperti soltanto dall'eccezione riguardante la tutela della segretezza delle deliberazioni.
- 125 Il contenuto della decisione controversa non consente tuttavia alla ricorrente, e di conseguenza al Tribunale, di verificare se il Consiglio abbia osservato il suo obbligo di porre realmente a confronto gli interessi in gioco, derivante dall'art. 4, n. 2, della decisione 93/731. Infatti, la decisione controversa fa riferimento unica-

mente al fatto che i documenti richiesti concernevano le deliberazioni del Consiglio, comprese le posizioni assunte da alcuni membri del medesimo, senza indicare se quest'ultimo abbia operato un'analisi comparativa che mettesse a confronto, da un lato, gli interessi dei cittadini che chiedono le informazioni e, dall'altro, i criteri di riservatezza delle deliberazioni del Consiglio (sentenza Carvel e Guardian Newspapers/Consiglio, citata, punto 74).

- 126 Inoltre, la prima risposta del Consiglio, del resto indirizzata alla ricorrente in francese benché quest'ultima avesse formulato la sua prima richiesta in tedesco, si limita a citare l'art. 4, n. 1, della decisione 93/731, a sostegno della sua tesi secondo la quale i documenti dovevano ritenersi riservati «in applicazione del principio di riservatezza». Nemmeno essa consente pertanto alla ricorrente e al Tribunale di verificare se il Consiglio abbia realmente posto a confronto gli interessi in gioco in sede di esame della prima richiesta della ricorrente.
- 127 Da ciò discende che la decisione controversa non soddisfa i requisiti di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato CE e dev'essere annullata, senza che occorra esaminare gli altri motivi dedotti dalla ricorrente, né esaminare il contenuto dei documenti medesimi.

Sull'istanza del governo olandese mirante a che il Tribunale inviti la Corte ad esibire una nota redatta dai suoi servizi

- 128 Il governo olandese chiede che il Tribunale inviti la Corte ad esibire una nota redatta dal suo servizio ricerca e documentazione con riferimento alla sentenza della Corte 30 aprile 1996, causa C-58/94, Paesi Bassi/Consiglio (Racc. pag. I-2169).
- 129 Poiché la presente sentenza non è fondata su tale nota, non occorre decidere sulla detta istanza.

Sulla divulgazione del controricorso sulla rete Internet

Argomenti delle parti

- 130 Come ricordato nel precedente punto 22, con lettera ricevuta il 3 aprile 1996, il Consiglio ha richiamato l'attenzione del Tribunale sul fatto che taluni documenti relativi al procedimento, in particolare il suo controricorso, erano stati divulgati sulla rete Internet. A suo parere, il comportamento della ricorrente avrebbe pregiudicato il normale svolgimento del giudizio. Esso ha insistito in particolare sul fatto che il testo del controricorso era stato modificato dalla ricorrente prima del suo inserimento sulla rete Internet. Inoltre, sarebbero stati indicati i nomi e i recapiti degli agenti responsabili del Consiglio, invitando il pubblico a indirizzare loro eventuali commenti in merito alla causa. Il Consiglio ha chiesto al Tribunale di adottare i provvedimenti opportuni al fine di evitare altre azioni analoghe da parte della ricorrente.
- 131 Con lettera ricevuta il 3 maggio 1996, i legali della ricorrente hanno spiegato di essere rimasti assolutamente estranei alla divulgazione sulla rete Internet del controricorso e di altri documenti concernenti la causa. Essi avrebbero ignorato del tutto tali eventi prima di ricevere la lettera della cancelleria del Tribunale. Essi avrebbero immediatamente invitato la ricorrente a ritirare tutti i documenti della rete informatica di cui trattasi e l'avrebbero informata che qualora ciò non fosse avvenuto essi si sarebbero visti costretti a rinunciare al loro incarico.
- 132 Con memoria ricevuta il 24 maggio 1996, la ricorrente ha confermato di aver divulgato i documenti sulla rete Internet senza informarne i suoi legali rappresentanti. Essa ha spiegato che la modifica del controricorso ubbidiva a ragioni puramente pratiche e che lo scopo della medesima non era di alterare il contenuto dell'atto di parte né di indebolire la difesa del Consiglio. Essa avrebbe cercato solo di accorciare la memoria, omettendo la riproduzione di taluni brani, in considerazione del tempo necessario per l'inserimento del controricorso nella rete Internet. Essa non avrebbe avuto assolutamente l'intenzione di esercitare pressioni sul Consiglio. I nomi e i recapiti degli agenti del Consiglio sarebbero stati inseriti solo perché essi

conoscevano i termini della causa e non per incoraggiare il pubblico a mettersi direttamente in contatto con loro in quanto singole persone.

133 La ricorrente si è impegnata ad astenersi dall'inserire nella rete Internet o dal pubblicare in qualsiasi altro modo qualsiasi nuovo documento scambiato fra le parti in causa e di limitarsi d'ora in avanti a dare notizia della causa nelle forme giornalistiche consuete. Essa ha aggiunto di aver assunto la decisione di far ritirare il controricorso dalla rete Internet. Tuttavia, l'inserimento del documento su quest'ultima sarebbe stato compiuto da un'associazione indipendente, la Grävande Journalister (un'associazione svedese di giornalisti e capidirettori), la quale si sarebbe rifiutata di ritirarlo. Poiché il diritto svedese non attribuisce alla ricorrente nessuno strumento giuridico che le consenta di obbligare questa associazione a ritirare la memoria di parte, la responsabilità per il mantenimento del controricorso sulla rete Internet graverebbe pertanto su quest'ultima.

134 Con lettera ricevuta il 28 maggio 1996, il governo svedese ha spiegato che il capo del servizio giuridico del ministero della Giustizia aveva ricevuto dalla ricorrente il controricorso e che, in un secondo tempo, ne aveva fornito copia a una giornalista, senza che la ricorrente sollevasse obiezioni. Nel far ciò, esso avrebbe preso in considerazione il fatto che un resoconto particolareggiato dei contenuti essenziali dell'atto di parte era già stato divulgato dalla ricorrente, con l'indicazione dei nomi degli agenti interessati. Un'altra ragione della comunicazione del documento a una giornalista sarebbe stato il fatto che non si trattava di un documento trasmesso al governo svedese da un'istituzione comunitaria, bensì da un privato che lo aveva a sua disposizione e che aveva già dato prova di essere pronto a divulgarlo. Pertanto, il ministero non sarebbe stato implicato in nessun modo nella pubblicazione del controricorso sulla rete Internet. Questa iniziativa sarebbe stata considerata una provocazione.

Giudizio del Tribunale

135 In forza delle norme che disciplinano lo svolgimento dei giudizi innanzi al Tribunale, le parti godono di tutela contro l'uso scorretto degli atti di causa. Così, ai

sensi dell'art. 5, n. 3, terzo comma, delle istruzioni al cancelliere 3 marzo 1994 (GU L 78, pag. 32), nessuna persona terza, privata o pubblica, può accedere al fascicolo di causa o agli atti processuali senza espressa autorizzazione del presidente, sentite le parti. Inoltre, in osservanza dell'art. 116, n. 2, del regolamento di procedura, il presidente può escludere documenti segreti o riservati dalla comunicazione a un interveniente in una causa.

136 Queste disposizioni costituiscono il riflesso di un principio generale di buona amministrazione della giustizia, in forza del quale le parti hanno il diritto di difendere i loro interessi senza nessun condizionamento esterno, segnatamente da parte del pubblico.

137 Ne discende che una parte alla quale venga accordato l'accesso agli atti processuali delle altre parti può utilizzare questo diritto solo per difendere la propria posizione, ad esclusione di qualsiasi altro fine, quale quello di suscitare critiche del pubblico in merito agli argomenti dedotti dalle altre parti in causa.

138 Nella fattispecie, appare evidente che il comportamento della ricorrente, vale a dire l'inserimento di una versione modificata del controricorso nella rete Internet, unito ad un invito rivolto al pubblico ad inviare commenti agli agenti del Consiglio, con l'indicazione dei numeri di telefono e di telefax di questi ultimi, aveva lo scopo di esercitare pressioni sul Consiglio e di incitare il pubblico a criticare gli agenti dell'istituzione nell'esercizio delle loro funzioni.

139 Questi comportamenti costituiscono uno sviamento di procedura, di cui si dovrà tener conto in sede di ripartizione delle spese (v. il seguente punto 140), dato che questo incidente, che ha provocato una sospensione del procedimento, ha reso necessarie osservazioni specifiche e supplementari presentate da tutte le parti in causa.

Sulle spese

- 140 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Nella fattispecie, la ricorrente ha chiesto la condanna del Consiglio alle spese. Tuttavia, a norma dell'art. 87, n. 3, del medesimo regolamento, il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese per motivi eccezionali. In considerazione dello sviamento di procedura accertato a carico della ricorrente, occorre decidere che il Consiglio sopporterà solo i due terzi delle spese sostenute da quest'ultima.
- 141 Conformemente all'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura, le parti intervenienti sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) È annullata la decisione del Consiglio 6 luglio 1995, che nega alla ricorrente l'accesso a taluni documenti relativi all'Ufficio europeo di polizia (Europol).

- 2) Il Consiglio sopporterà, oltre alle proprie spese, due terzi delle spese della ricorrente.
- 3) Il Regno di Danimarca, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, il Regno di Svezia e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopporteranno le proprie spese.

Lenaerts

Lindh

Azizi

Cooke

Jaeger

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 giugno 1998.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

P. Lindh