

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

6 aprile 2000 *

Nella causa T-188/98,

Aldo Kuijer, residente a Utrecht (Paesi Bassi), con gli avv.ti O.W. Brouwer e F.P. Louis, del foro di Bruxelles, assistiti dalla signora D. Curtin, professore all'università di Utrecht, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. M. Loesch, 11, rue Goethe,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai signori M. Bauer e M. Bishop, consiglieri giuridici, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor A. Morbilli, direttore generale della direzione «affari giuridici» della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

* Lingua processuale: l'inglese.

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione del Consiglio 28 settembre 1998, come modificata dalla decisione 18 maggio 1999 che rifiuta al ricorrente l'accesso a taluni documenti,

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

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

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 14 ottobre 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Sfondo giuridico

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

«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».

5 L'art. 4, n. 1, recita:

«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);

— (...)».

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 (...)».

Fatti all'origine della controversia

- 8 Il ricorrente è un insegnante-ricercatore universitario nel settore del diritto di asilo e dell'immigrazione.
- 9 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 i seguenti documenti:

— i rapporti comuni, analisi o valutazioni compilati dal CIREA o in collaborazione con quest'ultimo nel corso degli anni 1994-1997 e, nella

misura in cui siano già disponibili, 1998, nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC), concernenti la situazione nei paesi terzi o territori di cui sono originari o in cui risiedono numerosi richiedenti asilo e, più particolarmente, in 28 paesi elencati nella richiesta (in prosieguo: i «rapporti del CIREA»);

- i rapporti di eventuali missioni comuni, o di missioni effettuate da Stati membri in paesi terzi e trasmessi al CIREA (in prosieguo: i «rapporti compilati per conto del CIREA»);
- 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, Zaïre, 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. 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 rigetta la richiesta di conferma (in prosieguo: la «decisione impugnata»). La lettera è 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 capomissione 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 capomissione 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 occorreva 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 una [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 messo 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 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 ben esisteva un elenco delle persone da contattare e figurava nel documento 5971/2/98 CIREA 18. Pertanto, esso ammetteva che la decisione impugnata era errata su tale punto.

- 15 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 divulgasse 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 restii, in futuro, a fornirgli informazioni di siffatta natura. Data la situazione, la divulgazione del documento in parola potrebbe 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.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 16 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 4 dicembre 1998, il ricorrente ha presentato il presente ricorso.
- 17 La fase scritta è terminata il 28 aprile 1999 con la rinuncia del ricorrente a depositare la replica.

- 18 Con lettera 26 maggio 1999, il Consiglio ha portato alla conoscenza del Tribunale che esso, dopo aver riesaminato la richiesta del ricorrente concernente l'elenco delle persone da contattare, aveva deciso di rifiutare l'accesso a tale documento ed ha allegato la nuova risposta indirizzata a quest'ultimo con lettera 18 maggio 1999.
- 19 Su invito del Tribunale, il ricorrente ha presentato osservazioni su tale decisione l'8 luglio 1999. Nelle sue osservazioni, egli contesta questa nuova decisione e chiede al Tribunale, nella misura in cui quest'ultima si limita ad apportare una nuova motivazione al rifiuto e per ragioni di economia dei procedimenti, di accettare la modifica dei motivi fatti valere a sostegno della sua domanda di annullamento della decisione impugnata con riguardo all'elenco delle persone da contattare.
- 20 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale ed ha invitato le parti a rispondere per iscritto a taluni quesiti. Il Consiglio, su domanda del Tribunale, ha prodotto copia dei rapporti compilati dalle autorità danesi per conto del CIREA, cui il ricorrente è stato autorizzato ad accedere.
- 21 Le parti sono state sentite nelle loro difese e risposte ai quesiti orali del Tribunale all'udienza del 14 ottobre 1999.
- 22 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare il Consiglio alle spese.

23 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;

- condannare il ricorrente alle spese.

Sul merito

24 Il ricorrente chiede l'annullamento della decisione impugnata in quanto essa rigetta la sua richiesta di accesso ai rapporti del CIREA, ai rapporti compilati per conto del CIREA ed all'elenco delle persone da contattare. Egli fa valere a sostegno del suo ricorso tre motivi. Il primo si fonda sulla violazione della decisione 93/731, nella misura in cui l'accesso ai documenti richiesti non lede le relazioni internazionali dell'Unione europea, il rifiuto non è stato basato su una valutazione concreta del contenuto di tali documenti ed il Consiglio ha rifiutato di dare un accesso parziale ai detti documenti. Il secondo motivo è fondato sulla violazione dell'obbligo di motivazione. Il terzo motivo è fondato sulla violazione del principio fondamentale di diritto comunitario di accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie. Il terzo motivo si basa sulla violazione di un principio fondamentale del diritto comunitario che prevede l'accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie.

25 Inoltre, il ricorrente chiede al Tribunale, in forza dell'obbligo di leale cooperazione tra le istituzioni comunitarie, di ingiungere al Consiglio di produrre l'insieme dei documenti di cui trattasi qualora quest'ultimo non li rimettesse di sua propria volontà.

- 26 Come si è già menzionato, il Consiglio ha adottato, il 18 maggio 1999, una nuova decisione in risposta alla richiesta di conferma quanto all'elenco delle persone da contattare. L'istituzione ha riconosciuto che la decisione impugnata era inficiata da un errore di fatto ed ha giustificato il suo rifiuto con una nuova motivazione. Dato quanto precede, il Tribunale valuterà la legittimità della decisione impugnata, come modificata dalla decisione 18 maggio 1999, alla luce dei motivi esposti nell'atto introduttivo quali sono stati riformulati dal ricorrente nelle osservazioni presentate l'8 luglio 1999, conformemente alla domanda di quest'ultimo.
- 27 Il Tribunale esaminerà anzitutto il motivo fondato sulla violazione dell'obbligo di motivazione.

Sul motivo fondato sulla violazione dell'obbligo di motivazione

Argomenti delle parti

- 28 Il ricorrente ritiene che la motivazione della decisione impugnata non risponda ai requisiti di cui agli artt. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE) e 7, n. 3, della decisione 93/731.
- 29 Quanto ai rapporti del CIREA, il Consiglio si limiterebbe ad osservare ch'essi contengono informazioni dettagliate sulla situazione politica nei paesi interessati, senza chiarire in quale maniera la loro divulgazione potrebbe pregiudicare le relazioni dell'Unione europea con tali paesi. Il ricorrente non avrebbe ottenuto alcuna indicazione sulle ragioni per cui, per ciascun paese, i documenti non

potevano essere diffusi, e conseguentemente, non sarebbe stato in grado di tutelare i suoi interessi, conformemente alla giurisprudenza della Corte.

- 30 Malgrado la diversa situazione di ciascuno dei paesi coinvolti, l'istituzione si sarebbe limitata a dare, per ciascun rapporto, una risposta breve, identica e standardizzata, contenente la stessa dichiarazione, senza individuare la natura delle informazioni contenute in ciascun documento e verificare se la divulgazione di tali informazioni fosse idonea ad arrecare pregiudizio all'interesse pubblico. L'accesso ad un documento non potrebbe mai essere rifiutato grazie al mero riferimento alla sua categoria di appartenenza.
- 31 Quanti ai rapporti redatti per conto del CIREA, il ricorrente sostiene che il Consiglio, dopo essere stato messo di fronte a prove della loro esistenza, si è del pari limitato a rispondere alla richiesta di accesso in maniera vaga, senza nemmeno individuare il tipo di informazione contenutavi. Ciò dimostrerebbe che il Consiglio ha esclusivamente proceduto ad un'applicazione meccanica e globale della portata dell'eccezione fondata sull'interesse pubblico relativa alle relazioni internazionali, contrariamente a quanto esige la giurisprudenza. Sarebbe impossibile per il ricorrente, sulla base di una risposta siffatta, valutare se il Consiglio abbia correttamente applicato la già citata eccezione.
- 32 Inoltre, il ricorrente sostiene che, quando il rigetto di una richiesta di accesso è confermato sul fondamento di motivi diversi da quelli del rifiuto iniziale e, di fatto, contraddittori, la motivazione di tale cambiamento va esposta in maniera chiara e non equivoca nella decisione emessa sulla richiesta di conferma.
- 33 Il Consiglio fa valere, in primo luogo, che l'utilizzazione degli stessi termini per descrivere situazioni identiche non equivale necessariamente a dare una risposta prestabilita in una formulazione standard, ma costituisce una prassi giustificata e persino necessaria quando i rapporti in questione presentano caratteristiche comuni.

- 34 In secondo luogo, il Consiglio rileva che il ricorrente è un esperto ed un ricercatore attivo in materia di diritto di asilo e di immigrazione. Tenuto conto, anche, delle indicazioni contenute nell'atto introduttivo, sarebbe quindi legittimo pensare ch'egli conosca il contenuto standard dei rapporti comuni sui paesi terzi. Non sarebbe quindi occorso descrivergli nei dettagli la natura delle informazioni figuranti in tali rapporti.
- 35 In terzo luogo, il Consiglio sostiene che i motivi del rigetto della richiesta di accesso ai rapporti del CIREA ed ai rapporti compilati per conto del CIREA, quali sono esposti nella risposta iniziale del segretario generale e nella decisione impugnata, non sono contraddittori ma perfettamente coerenti nel senso che si riferiscono ad informazioni delicate contenute in tali rapporti, la cui divulgazione potrebbe ledere le relazioni dell'Unione europea con paesi terzi. Fondandosi sulla sentenza 9 novembre 1995, causa C-456/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (II) (Racc. pag. I-3799, punto 16), il Consiglio sostiene che la motivazione fornita nella decisione impugnata evidenzia nella sua essenza lo scopo perseguito ed è pertanto sufficiente.

Giudizio del Tribunale

- 36 Occorre ricordare che l'obbligo di motivare le decisioni individuali ha il duplice scopo di consentire, da un lato, agli interessati di conoscere le giustificazioni alla base del provvedimento adottato al fine di difendere i loro diritti, dall'altro, al giudice comunitario di esercitare il suo sindacato di legittimità sulla decisione (v., in particolare, sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395, punto 15, e sentenza del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione, Racc. pag. II-313, punto 66). La rispondenza di una motivazione a questi requisiti non va valutata solo con riferimento al suo testo, ma anche al contesto e all'insieme delle norme che disciplinano la materia (sentenza della Corte 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-881, punto 29).

- 37 Risulta inoltre dalla giurisprudenza del Tribunale che 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 (sentenza 17 giugno 1998, causa T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Consiglio, Racc. pag. II-2289, punto 112).
- 38 Ne consegue che il Consiglio deve evidenziare nella motivazione della sua decisione di avere effettuato una valutazione concreta dei documenti di cui trattasi.
- 39 In proposito, il Consiglio sostiene che i rapporti del CIREA ed i rapporti compilati per conto del CIREA appartengono alla stessa categoria, in quanto presentano caratteristiche comuni. Una tesi siffatta non può essere accolta. Infatti, tali rapporti contengono informazioni relative a periodi varianti dal 1994 al 1998, concernenti paesi terzi assai diversi come lo Zaire e la Cina, con cui l'Unione europea ha relazioni diplomatiche molto variabili.
- 40 Inoltre, l'esame dei dieci rapporti compilati per conto del CIREA da parte delle autorità danesi e cui il ricorrente ha avuto accesso dimostra che l'informazione contenuta in tali documenti varia considerevolmente non soltanto per il suo carattere (descrizione del sistema politico, economico, giudiziario, militare, della situazione relativa ai diritti dell'uomo, delle relazioni tra i clan o le minoranze, del livello di sicurezza per la popolazione ecc.), ma anche per il suo grado di sensibilità.
- 41 Orbene, non risulta dalla motivazione della decisione impugnata, in cui il Consiglio si è limitato a indicare che i rapporti contenevano informazioni sensibili la cui divulgazione potrebbe pregiudicare le relazioni dell'Unione europea con i

paesi interessati (v. punto 15 supra), che esso abbia esaminato ciascuno di tali documenti in particolare, sia pur in modo molto sommario o soltanto per gruppi presentanti le medesime caratteristiche sostanziali.

- 42 Peraltro, dagli atti di causa emerge che l'accesso è stato rifiutato ad altri quattro rapporti compilati per conto del CIREA quando, secondo il Consiglio, essi avevano un contenuto del tutto analogo a quello dei dieci rapporti danesi summenzionati. Orbene, tale decisione è stata adottata senza che il Consiglio fornisca una qualche giustificazione che permetta al ricorrente di comprendere le ragioni per cui la divulgazione dei quattro rapporti in parola sarebbe all'occorrenza idonea ad avere un diverso impatto sulle relazioni diplomatiche dell'Unione europea.
- 43 Alla luce di quanto precede, anche se il Consiglio afferma che ha effettuato una disamina concreta di ognuno dei documenti richiesti, tale disamina non risulta dalla motivazione della decisione impugnata.
- 44 Per di più, se una risposta conferma il rigetto di una richiesta sulla base degli stessi motivi, occorre esaminare il carattere sufficiente della motivazione alla luce del carteggio tra l'istituzione e il richiedente nel suo insieme, tenendo conto delle informazioni di cui disponeva il richiedente sulla natura e sul contenuto dei documenti richiesti.
- 45 Se il contesto che fa da sfondo all'adozione della decisione può alleggerire le esigenze di motivazione che sono a carico dell'istituzione, è pur vero ch'esso può, al contrario, aggravarle in circostanze particolari.
- 46 Ciò accade quando, nel corso del procedimento di richiesta di accesso a determinati documenti, il ricorrente avanza elementi idonei a porre in questione la fondatezza del primo rifiuto. In tali circostanze, le esigenze di motivazione

impongono all'istituzione l'obbligo di rispondere ad una richiesta di conferma indicando i motivi per cui gli elementi non sono tali da permettergli di modificare la sua posizione. Senza un'indicazione siffatta, il richiedente non sarebbe in grado di comprendere le ragioni per cui l'autore della risposta alla richiesta di conferma abbia deciso di mantenere gli stessi motivi per confermare il rifiuto.

- 47 Nel caso di specie, il ricorrente ha sostenuto nella richiesta di conferma, quanto ai rapporti del CIREA, gli argomenti che lo indurrebbero a pensare che i timori espressi dal segretario generale del Consiglio a proposito della diffusione dei documenti di cui trattasi fossero ingiustificati. Tuttavia, il Consiglio, nella decisione impugnata, non ha indicato alcun motivo diretto a disattendere tali argomenti ed a far comprendere al ricorrente le giustificazioni per mantenere il rifiuto.
- 48 Ne discende che la decisione impugnata non soddisfa le esigenze di motivazione di cui all'art. 190 del Trattato e va annullata.

Sul motivo fondato sulla violazione della decisione 93/731 nella misura in cui il Consiglio non ha accordato un accesso parziale ai documenti

Argomenti delle parti

- 49 Il ricorrente sostiene che il Consiglio, disattendendo la possibilità di accordare un accesso parziale ai documenti, ha posto in non cale il principio di proporzionalità.

Se la diffusione di taluni rapporti fosse idonea a compromettere la tutela dell'interesse pubblico, incomberebbe al Consiglio dare accesso, quanto meno, ai brani dei rapporti che esulano dall'eccezione. Tale soluzione sarebbe necessaria per garantire al pubblico il più ampio accesso possibile ai documenti del Consiglio.

- 50 Trattandosi dell'elenco delle persone da contattare, esso avrebbe potuto rispettare il suo diritto di accesso a tale elenco senza, per questo, mettere in questione il buon funzionamento della rete di scambio di informazioni in materia di diritto di asilo in essere tra le amministrazioni degli Stati membri, tramite la mera eliminazione dei numeri telefonici diretti e degli indirizzi di posta elettronica.
- 51 Il Consiglio contesta la possibilità di accordare un accesso parziale ai documenti. Esso poggia la sua decisione, in primo luogo, su un'interpretazione conforme alla lettera ed allo spirito della decisione 93/731. Da un lato, tale atto menzionerebbe un diritto di accesso ai «documenti» del Consiglio e non alle informazioni in possesso del Consiglio. Dall'altro, l'obiettivo di tale decisione sarebbe di permettere l'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e non agli elementi d'informazione che contengono.
- 52 In secondo luogo, esso si basa sulle caratteristiche dei rapporti richiesti dal ricorrente. Il Consiglio non potrebbe dare accesso a taluni brani dei rapporti stessi poiché la difficoltà consisterebbe proprio nella determinazione dei brani che non rischiano di creare problemi nei rapporti con determinati paesi terzi. Il solo modo di evitare tale rischio sarebbe di avviare consultazioni col paese interessato, il che, manifestamente, comprometterebbe gli interessi che il Consiglio deve tutelare.

- 53 Circa l'elenco delle persone da contattare, esso precisa che, quando un documento contiene informazioni provenienti da numerosi Stati membri, il fatto di limitare l'accesso ai dati comunicati da taluni di essi isolerebbe gli altri nei confronti dell'opinione pubblica.

Giudizio del Tribunale

- 54 Va preliminarmente ricordato che, come il Tribunale ha già dichiarato, l'interpretazione dell'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 va effettuata alla luce del principio del diritto all'informazione e del principio di proporzionalità. Ne deriva che il Consiglio è tenuto ad esaminare l'opportunità di accordare un accesso parziale ai dati non interessati dalle eccezioni (sentenza del Tribunale 19 luglio 1999, causa T-14/98, Hautala/Consiglio, Racc. pag. II-2489, punto 87).
- 55 Inoltre, nei casi particolari in cui il volume del documento o quello dei brani da censurare comportassero per il Consiglio un compito amministrativo inadeguato, il principio di proporzionalità gli consentirebbe di ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico a queste parti frammentarie e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe. Il Consiglio potrebbe quindi, in questi casi particolari, salvaguardare l'interesse di una buona amministrazione (sentenza Hautala/Consiglio, citata, punto 86).
- 56 In ogni caso, come già rilevato al punto 37 supra, il Consiglio ha l'obbligo di procedere ad una valutazione concreta del rischio che la divulgazione dei

documenti cui si sollecita l'accesso possa procurare all'interesse pubblico. In presenza di tali circostanze, l'eliminazione dei brani sensibili dei documenti non dovrebbe necessariamente costituire un carico di lavoro insopportabile per l'istituzione.

- 57 D'altro canto, l'argomento del Consiglio connesso alle caratteristiche dei rapporti sollecitati dal ricorrente ed alla difficoltà di determinare, nel caso di specie, quali siano i brani non interessati dall'eccezione non può essere accolto. Risulta infatti dall'esame dei dieci rapporti danesi compilati per conto del CIREA, cui l'accesso è stato accordato al ricorrente, che gran parte dell'informazione in essi contenuta è costituita da descrizioni e constatazioni di fatti che manifestamente non fanno capo all'eccezione invocata.
- 58 Con riguardo al rifiuto di accesso all'elenco delle persone da contattare, occorre constatare che il ricorrente ha affermato espressamente nelle sue osservazioni alla risposta del Consiglio del 18 maggio 1999 che non vuole aver accesso ai numeri di telefono ed agli indirizzi di posta elettronica delle persone che sono iscritte sull'elenco in questione.
- 59 In rapporto all'argomento secondo cui un accesso parziale, limitato ai dati comunicati da taluni Stati membri, porterebbe ad isolare gli altri nei confronti dell'opinione pubblica, è sufficiente constatare che il Consiglio non ha dimostrato in quale misura considerazioni siffatte possano rientrare nel contesto delle eccezioni di cui all'art. 4 della decisione 93/731.

- 60 Da quanto precede risulta che il Consiglio, rifiutando di accordare l'accesso ai brani dei documenti richiesti non interessati dall'eccezione dell'interesse pubblico fatta valere, ha applicato in maniera sproporzionata la detta eccezione.
- 61 In base alle precedenti considerazioni, occorre annullare la decisione impugnata senza che sia necessario pronunciarsi sulla fondatezza del motivo basato sulla violazione del principio fondamentale di accesso ai documenti.
- 62 Il Tribunale, nella misura in cui considera di essere in possesso degli elementi sufficienti per accogliere le conclusioni del ricorrente e per annullare la decisione impugnata nella sua totalità, non ritiene necessario chiedere al Consiglio di trasmettergli i documenti in questione.

Sulle spese

- 63 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 Consiglio è rimasto soccombente e la ricorrente ha fatto domanda in tal senso, occorre condannarlo alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione del Consiglio 28 settembre 1998, come modificata dalla decisione 18 maggio 1999, 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 e trasmessi a quest'ultimo, nonché l'elenco delle persone da contattare che, negli Stati membri, si occupano delle domande di asilo, è annullata.**

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

Moura Ramos

Tiili

Mengozzi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 aprile 2000.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

V. Tiili