

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PHILIPPE LÉGER

presentate il 10 luglio 2003 ¹

1. Il ricorso in esame è stato presentato dal sig. Olli Mattila contro la sentenza 12 luglio 2001 del Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Quinta Sezione) ² che ha respinto il suo ricorso nei confronti delle decisioni della Commissione e del Consiglio, rispettivamente, del 5 e del 12 luglio 1999, negandogli l'accesso a taluni documenti ³.

2. In tale causa, il sig. Mattila contesta in particolare al Tribunale di aver violato il suo diritto di accesso parziale ai documenti di cui trattasi, quale sancito dalla giurisprudenza.

4. In origine, tale diritto è stato affermato in dichiarazioni di natura politica. La prima fra queste è la dichiarazione n. 17, allegata all'atto finale del Trattato sull'Unione europea, sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992, relativa al diritto di accesso all'informazione ⁴, secondo la quale «la trasparenza del processo decisionale rafforza il carattere democratico delle istituzioni, nonché la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione». Tale dichiarazione è stata seguita da molte altre dichiarazioni di capi di Stato o di governo degli Stati membri nel corso dei Consigli europei tenutisi negli anni 1992 e 1993, secondo le quali la Comunità doveva essere più aperta ⁵ e i cittadini dovevano avere «il massimo accesso possibile all'informazione» ⁶.

I — Contesto normativo

3. Il diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni comunitarie è stato oggetto di un graduale riconoscimento.

5. Il 6 dicembre 1993 il Consiglio e la Commissione hanno approvato un codice di condotta ⁷, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione. Tale codice di condotta

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Causa T-204/99, Mattila/Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-2265; in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

3 — In prosieguo: le «decisioni impugnate».

4 — GU C 191, pag. 95, a pag. 101.

5 — Consigli europei di Birmingham (Boll. CE 10-1992, pag. 9) e di Edimburgo (Boll. CE 12-1992, pag. 7).

6 — Consiglio europeo di Copenaghen (Boll. CE 6-1993, pag. 16, punto I.22).

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

stabilisce i principi che le istituzioni devono applicare per garantire l'accesso ai documenti in loro possesso. Esso enuncia il principio generale secondo il quale il pubblico avrà il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispongono le dette istituzioni.

6. Esso stabilisce altresì le eccezioni che possono essere opposte a tale diritto di accesso. Infatti, secondo il codice di condotta, le «istituzioni negano l'accesso a qualsiasi documento la cui divulgazione possa pregiudicare la protezione dell'interesse pubblico (sicurezza pubblica, relazioni internazionali, stabilità monetaria, procedimenti giudiziari, controlli e indagini) (...)».

7. Per assicurare l'attuazione del codice di condotta, il Consiglio e la Commissione hanno adottato, rispettivamente, le decisioni 93/731/CE⁸ e 94/90/CECA, CE, Euratom⁹.

8. Le norme contenute nelle decisioni 93/731 e 94/90 sono, sostanzialmente, identiche. Per quanto concerne il trattamento delle domande di accesso, esse dispongono che l'interessato dev'essere informato entro un mese del corso positivo riservato alla sua richiesta o dell'intenzione dell'istituzione di darvi risposta negativa. In quest'ultimo caso, l'interessato può,

entro un mese, formulare una richiesta di conferma. L'istituzione dispone nuovamente di un mese per rispondere a tale richiesta di conferma. Se l'istituzione rifiuta l'accesso ai documenti, essa deve comunicare quanto prima e per iscritto la sua decisione al richiedente. La sua decisione deve essere debitamente motivata e deve indicare i possibili mezzi d'impugnazione.

9. Per quanto concerne le eccezioni al diritto di accesso ai documenti, la decisione 93/731 riprende al suo art. 4, n. 1, le eccezioni previste dal codice di condotta relative alla protezione dell'interesse pubblico. La decisione 94/90, dal canto suo, stabilisce al suo art. 1 che il codice di condotta viene adottato e allegato alla detta decisione.

10. Nella sentenza 19 luglio 1999, Hautala/Consiglio¹⁰, il Tribunale ha deciso che l'art. 4, n. 1, della decisione 93/731 dev'essere interpretato nel senso che il Consiglio è tenuto ad esaminare l'opportunità di accordare un accesso parziale ai documenti interessati da un'eccezione di cui a tale norma, vale a dire un accesso limitato agli elementi informativi di tale documento non interessati essi stessi dall'eccezione¹¹. Esso ha statuito che — non avendo l'istituzione interessata proceduto ad un simile esame, ritenendo che il principio dell'accesso ai documenti si applicasse solo ai documenti

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

9 — Decisione della Commissione 8 febbraio 1994, sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58).

10 — Causa T-14/98 (Racc. pag. II-2489).

11 — Punti 87.

in quanto tali e non agli elementi informativi in essi contenuti — la decisione di diniego di accesso ai documenti in esame era viziata da un errore di diritto e doveva essere annullata. Tale interpretazione è stata espressamente confermata dalla Corte nella sentenza 6 dicembre 2001, Consiglio/Hautala¹².

II — Fatti

11. Nel marzo del 1999 il sig. Mattila chiedeva di aver accesso a cinque documenti della Commissione e a sei documenti del Consiglio. Tali documenti vertevano sulle relazioni dell'Unione europea con la federazione di Russia e l'Ucraina nonché sui negoziati con gli Stati Uniti d'America riguardo alle relazioni con l'Ucraina. Dato che essi erano stati elaborati, in parte, congiuntamente dal Consiglio e dalla Commissione, tali due istituzioni hanno coordinato le risposte da fornire a tali domande.

12. Con lettera 19 aprile 1999 il Consiglio accoglieva la domanda del ricorrente per uno dei documenti richiesti e la respingeva per gli altri cinque. Con lettera redatta in pari data, la Commissione negava l'accesso ai cinque documenti in suo possesso. Le due istituzioni motivavano il loro diniego con la protezione dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali.

13. Con lettera 30 aprile 1999 il ricorrente presentava una richiesta di conferma presso ciascuna istituzione. La Commissione e il Consiglio confermavano il loro diniego con le decisioni impugnate, in quanto i documenti di cui trattasi (salvo uno di quelli domandati alla Commissione che non poteva essere identificato) erano interessati dall'eccezione obbligatoria relativa alla protezione dell'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali.

14. Il 23 settembre 1999 il sig. Mattila presentava ricorso contro le decisioni impugnate dinanzi al Tribunale.

III — Sentenza impugnata

15. Il Tribunale descrive i motivi dedotti dal ricorrente come segue:

«28 Nell'atto introduttivo il ricorrente deduce in sostanza cinque motivi a sostegno della sua domanda, attinenti, in primo luogo, a un manifesto errore di valutazione nell'interpretazione dell'eccezione relativa alla protezione delle relazioni internazionali; in secondo luogo, a una violazione del principio di proporzionalità in quanto un accesso parziale ai documenti in questione non è stato preso in considerazione né concesso; in terzo luogo,

¹² — Causa C-353/99 P (Racc. pag. I-9565, punti 27 e 31).

a una violazione del principio secondo il quale la domanda di accesso dev'essere esaminata relativamente a ciascun documento; in quarto luogo, a una violazione dell'obbligo di motivazione; e, in quinto luogo, a una violazione del suo interesse particolare ad aver accesso ai documenti di cui trattasi.

29 Nella replica il ricorrente ha aggiunto due motivi esposti come di seguito:

— le decisioni impugnate violano il “principio di una valutazione indipendente” da parte del Consiglio e della Commissione (...);

— le decisioni impugnate sono viziate da sviamento di potere (...).

30 In udienza il ricorrente ha dedotto un ulteriore motivo di annullamento, attinente alla violazione, da parte delle istituzioni convenute, del loro dovere di cooperazione in quanto esse hanno in parte respinto le sue domande a causa della loro mancanza di precisione, senza aver tentato di individuare e trovare i documenti in questione».

16. Il Tribunale ha respinto i motivi attinenti ad una violazione del «principio della valutazione indipendente», allo sviamento di potere e al mancato rispetto del dovere di cooperazione che incombe alle istituzioni, in quanto manifestamente irricevibili. Esso ha deciso che tali motivi non sono stati dedotti né direttamente né implicitamente nell'atto introduttivo e non presentano neppure uno stretto nesso con gli altri motivi sollevati in tale atto. Il Tribunale ne deduce che essi costituiscono quindi motivi nuovi. Esso ha poi affermato che non è stato dimostrato e neppure dedotto che tali motivi si fondano su elementi di diritto e di fatto emersi nel corso del procedimento.

17. Nel merito, il Tribunale ha esaminato congiuntamente il primo e il secondo motivo, attinenti, rispettivamente, ad un manifesto errore di valutazione nell'interpretazione dell'eccezione relativa alla protezione delle relazioni internazionali e ad una violazione del principio di proporzionalità in quanto non è stato concesso e nemmeno è stata presa in considerazione l'opportunità di un accesso parziale ai documenti di cui trattasi.

18. Sul primo motivo, il Tribunale ha affermato che, nel caso di specie, non si contesta che i documenti controversi contengano informazioni sulla posizione dell'Unione europea nell'ambito dei suoi rapporti con la federazione di Russia e l'Ucraina nonché sui negoziati con gli Stati Uniti d'America riguardo all'Ucraina. Esso ha sottolineato che i documenti ai quali si chiede l'accesso sono stati redatti in un contesto di negoziati internazionali nel quale era in gioco l'interesse dell'Unione europea, considerato sotto il profilo delle

relazioni tra questa e alcuni paesi terzi, nella specie la federazione di Russia, l'Ucraina e gli Stati Uniti d'America.

l'opportunità di accordare un accesso parziale ai documenti richiesti, ossia consentire l'accesso ai dati che non rientravano nelle eccezioni (v. sentenza Hautala/Consiglio, punto 87).

19. Il Tribunale ne ha dedotto che le istituzioni convenute non hanno commesso alcun errore manifesto ritenendo che la diffusione dei documenti controversi potesse pregiudicare l'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali.

(...)

20. Sul secondo motivo, il Tribunale ha deciso, al punto 74 della sentenza impugnata, che non si può ritenere che le istituzioni convenute abbiano violato il principio di proporzionalità a causa della mancata concessione di un accesso parziale ai documenti controversi. Esso ha fondato tale giudizio sui seguenti motivi:

68 Dalla citata sentenza Hautala/Consiglio deriva che il principio di proporzionalità permette al Consiglio e alla Commissione, nei casi particolari in cui il volume del documento o quello dei brani da censurare comportassero per essi un onere amministrativo sproporzionato, di ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico alle parti frammentarie e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe (punto 86). Il Consiglio e la Commissione potrebbero quindi, in questi casi particolari, salvaguardare l'interesse di una buona amministrazione.

«66 Il ricorrente sostiene inoltre che le istituzioni avrebbero dovuto esaminare la possibilità di concedergli un accesso almeno parziale ai documenti in questione, conformemente a quanto stabilito dalla sentenza Hautala/Consiglio. In tale sentenza il Tribunale ha dichiarato che l'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico dev'essere interpretata alla luce del principio del diritto all'informazione e del principio di proporzionalità. Il Tribunale ha ritenuto che, di conseguenza, il Consiglio fosse tenuto ad esaminare

69 Parimenti, se il Consiglio e la Commissione sono tenuti, conformemente alla sentenza Hautala/Consiglio, a valutare la convenienza di accordare l'accesso ai dati che non rientrano nelle eccezioni, occorre tener conto del fatto che, in forza del principio di buona amministrazione, l'esigenza di concedere un accesso almeno parziale non deve tradursi in un compito amministrativo inopportuno riguardo all'interesse del richiedente ad ottenere i dati stessi. Sotto questo profilo si deve ritenere che il Consiglio e la Commissione hanno

comunque il diritto di non concedere un accesso parziale qualora l'esame dei documenti in questione mostri che l'accesso parziale sarebbe del tutto privo di senso in quanto le parti dei documenti che verrebbero divulgate non sarebbero di alcuna utilità per chi richiede l'accesso.

l'esame delle due istituzioni (v., in tal senso, sentenze del Tribunale 5 giugno 1996, causa T-75/95, Günzler Aluminium/Commissione, Racc. pag. II-497, punto 55, e 27 febbraio 1997, causa T-106/95, FFSA e a./Commissione, Racc. pag. II-229, punto 199).

70 Il Consiglio e la Commissione hanno affermato, nell'ambito del presente giudizio, che un accesso parziale non era possibile nella fattispecie, in quanto le parti dei documenti alle quali si poteva concedere l'accesso contenevano così poche informazioni che non sarebbero state di alcuna utilità per il ricorrente. In udienza il Consiglio ha dichiarato che in generale non è facile scomporre i documenti in questione e che essi non contengono parti che si possano agevolmente separare dal resto.

71 Le istituzioni convenute non negano, quindi, di non aver considerato la possibilità di concedere un accesso parziale ai documenti di cui trattasi. Tuttavia, tenuto conto delle spiegazioni da esse fornite nonché della natura dei documenti controversi, è possibile ritenere che una tale considerazione non avrebbe comunque portato alla concessione di un accesso parziale. Il fatto che le istituzioni convenute non abbiano preso in esame la possibilità di accordare un accesso parziale non ha quindi avuto, nelle circostanze del caso di specie, alcuna influenza sull'esito del-

72 Al riguardo occorre in primo luogo sottolineare, come già osservato in precedenza, che i documenti controversi sono stati elaborati in un contesto negoziale e contengono informazioni sulla posizione dell'Unione europea nell'ambito dei suoi rapporti con la Russia e l'Ucraina, nonché sui negoziati futuri con gli Stati Uniti riguardo all'Ucraina. (...)

73 In secondo luogo, nulla contraddice l'affermazione del Consiglio secondo la quale i documenti non sono facilmente scomponibili e non contengono parti che si possano agevolmente separare (...).

21. Successivamente, il Tribunale ha respinto in quanto infondati il terzo e il quarto motivo, attinenti ad una violazione, rispettivamente, del principio secondo il quale la richiesta di accesso dev'essere esaminata con riguardo a ciascun documento, nonché alla violazione dell'obbligo di motivazione.

22. Infine, il Tribunale ha deciso che il quinto motivo, attinente ad una violazione dell'interesse particolare del ricorrente ad ottenere l'accesso ai documenti, era privo di pertinenza. Esso ha ricordato che chiunque può chiedere di accedere a qualsiasi documento del Consiglio o della Commissione senza che sia necessario motivare la domanda e che una ponderazione degli interessi avviene solo nell'ambito della valutazione, da parte di tali istituzioni, di una richiesta di accesso a documenti che facciano riferimento a loro deliberazioni, il che non avviene nel caso di specie.

In tal senso, la Corte considera che possono essere ammesse conclusioni implicite, allorché queste siano agevolmente identificabili¹³.

24. Nel caso di specie, emerge dall'esame dell'atto d'impugnazione che questo è volto espressamente all'annullamento della sentenza impugnata. Inoltre, risulta chiaramente dalle indicazioni che compaiono alla pagina 2 del detto atto che il sig. Mattila chiede che la Corte voglia:

«1) annullare le decisioni del Consiglio e della Commissione di cui trattasi nel presente ricorso;

IV — Impugnazione

2) invitare il Consiglio e la Commissione a riconsiderare la propria posizione e a concedergli l'accesso ai documenti richiesti, come elencati nelle sue lettere di richiesta;

A — Osservazioni preliminari

23. L'atto d'impugnazione del sig. Mattila non contiene delle conclusioni formali, nonostante l'art. 112, lett. d), del regolamento di procedura della Corte richieda che tale atto contenga le conclusioni del ricorrente. Ciò nonostante, la giurisprudenza della Corte attribuisce meno importanza al rispetto formale di tale obbligo che al suo obiettivo, consistente nel concretizzare l'oggetto della domanda per evitare che la Corte non decida *infra o ultra petita*.

3) accordargli l'accesso almeno parziale ai documenti, previa soppressione dei passaggi considerati idonei a compromettere le relazioni internazionali della Comunità europea;

13 — V. sentenze 10 dicembre 1957, causa 8/56, ALMA/Alta Autorità della CECA (Racc. pag. 179, a pag. 191), e 1° luglio 1964, causa 80/63, Degreeff/Commissione (Racc. pag. 767, a pag. 798). V., inoltre, ordinanza 7 febbraio 1994, causa C-388/93, PIA HiFi/Commissione (Racc. I-387, punto 10).

- 4) condannare congiuntamente il Consiglio e la Commissione alle spese».
- 4) una violazione dell'obbligo di motivazione,

25. Deduco quindi da tali elementi che l'atto d'impugnazione può essere considerato rispondente ai requisiti formali di cui all'art. 112, lett. d), del regolamento di procedura.

- 5) una violazione del principio di obiettività e del principio di eguaglianza nella fase di valutazione dell'interesse dei richiedenti ad aver accesso ai documenti,

26. A sostegno del suo ricorso, il sig. Mattila afferma che il Tribunale ha applicato erroneamente il diritto comunitario e, in particolare, le decisioni 93/731 e 94/90. Egli deduce gli otto motivi che seguono:

- 6) la violazione dell'obbligo di riesame indipendente,

- 7) uno sviamento di potere,

- 1) un manifesto errore di valutazione nell'interpretazione dell'eccezione relativa alla protezione delle relazioni internazionali,

- 8) una violazione del dovere di cooperazione.

- 2) una violazione del principio di proporzionalità in quanto non è stata concessa e nemmeno è stata presa in considerazione l'opportunità di un accesso parziale ai documenti in questione,

- 3) una violazione del principio secondo il quale le domande di accesso devono essere esaminate relativamente a ciascun documento,

27. Il Consiglio sostiene che il ricorso è manifestamente irricevibile in quanto il ricorrente chiede alla Corte di rivolgere un'ingiunzione alle istituzioni ovvero di sostituirsi ad esse. Il Consiglio aggiunge che, per il resto, lascia alla Corte il compito di valutare se il ricorso soddisfi i requisiti della giurisprudenza, secondo la quale un'impugnazione non può essere volta ad un semplice riesame della domanda formulata dinanzi al Tribunale. Nel caso di specie, il ricorrente si limiterebbe, in sostanza, a reiterare gli argomenti sollevati dinanzi a tale giudice.

28. La Commissione considera che l'impugnazione è manifestamente e totalmente irricevibile in quanto volta ad ottenere un riesame del ricorso iniziale. In subordine, la Commissione fa valere che il secondo e terzo capo delle conclusioni sono manifestamente irricevibili.

B — Sulla ricevibilità

1. Sulla ricevibilità del secondo e del terzo capo delle conclusioni ¹⁴

29. Il sig. Mattila domanda alla Corte, nel secondo capo delle conclusioni, di invitare il Consiglio e la Commissione a riconsiderare la propria posizione e a concedergli l'accesso ai documenti richiesti e, nel terzo capo delle conclusioni, di accordargli l'accesso almeno parziale ai documenti di cui trattasi, previa soppressione dei passaggi considerati idonei a compromettere le relazioni internazionali della Comunità europea.

30. Condivido l'opinione delle istituzioni sull'irricevibilità di tali domande. Emerge, infatti, dall'art. 233 CE che spetta all'istituzione da cui emana l'atto annullato o la cui astensione sia stata dichiarata contraria al presente Trattato prendere i provvedi-

menti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia comporta. Ripetutamente, la Corte e il Tribunale hanno dedotto da tale disposizione che, nell'ambito del controllo di legittimità fondato sull'art. 230 CE, non spettava loro sostituirsi alle istituzioni comunitarie precisando i provvedimenti di esecuzione delle loro sentenze nel dispositivo di queste ultime o rivolgere ingiunzioni alle istituzioni ¹⁵. Tale limite si impone alla Corte nelle stesse condizioni nell'ambito di un'impugnazione ¹⁶. Esso si applica altresì nell'ambito del controllo di legittimità delle decisioni delle istituzioni comunitarie in materia di accesso ai documenti ¹⁷.

31. Il secondo e il terzo capo delle conclusioni del ricorrente sono quindi irricevibili.

2. Sulla ricevibilità dei motivi di impugnazione

32. Contrariamente alla Commissione, penso che la presente domanda d'impugna-

15 — V. sentenze 24 giugno 1986, causa 53/85, *Chemie/Commissione* (Racc. pag. 1965, punto 23); 25 maggio 1993, causa C-199/91, *Foyer culturel du Sart-Tilman/Commissione* (Racc. pag. I-2667, punto 17); 15 settembre 1998, cause riunite T-374/94, T-375/94, T-384/94 e T-388/94, *European Night Services e a./Commissione* (Racc. pag. II-3141, punto 53), e 14 maggio 2002, causa T-126/99, *Graphischer Maschinenbau/Commissione* (Racc. pag. II-2427, punto 17).

16 — V. sentenza 8 luglio 1999, causa C-5/93 P, *DSM/Commissione* (Racc. pag. I-4695, punto 36).

17 — V. ordinanza 27 ottobre 1999, causa T-106/99, *Meyer/Commissione* (Racc. pag. II-3273, punto 21).

14 — V. supra, paragrafo 24.

zione soddisfa, in parte, i requisiti della giurisprudenza della Corte in materia di ricevibilità, di modo che non può essere dichiarata manifestamente e totalmente irricevibile. Occorre ricordare quali sono tali requisiti.

33. Essi derivano dal principio secondo il quale l'impugnazione ha l'obiettivo di contestare il modo in cui il Tribunale ha statuito sul ricorso presentato in primo grado e non di ottenere un semplice riesame di tale ricorso, cosa che, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia, esula dalla competenza di quest'ultima. Infatti, secondo una costante giurisprudenza, emerge dagli artt. 225 CE, 51, primo comma, dello Statuto CE della Corte di giustizia e 112, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte che il ricorso deve indicare in modo preciso gli elementi contestati della sentenza di cui si chiede l'annullamento nonché gli argomenti di diritto dedotti a specifico sostegno di tale domanda¹⁸. Un ricorso che si limita a ripetere o a riprodurre pedissequamente i motivi e gli argomenti già presentati dinanzi al Tribunale, ivi compresi gli argomenti di fatto da questo espressamente disattesi, non risponde ai requisiti di motivazione di cui alle norme sopra richiamate¹⁹.

34. Tuttavia, allorché un ricorrente contesta l'interpretazione o l'applicazione del diritto comunitario effettuata dal Tribunale, i punti di diritto esaminati in primo grado possono essere di nuovo discussi nel corso di un'impugnazione²⁰. Infatti, se un ricorrente non potesse basare così l'impugnazione su motivi e argomenti già utilizzati dinanzi al Tribunale, il procedimento d'impugnazione sarebbe privato di una parte di significato²¹.

35. Nel caso di specie, vero è che la formulazione dell'impugnazione è inopportuna, in quanto il ricorrente indica che, nell'ambito di questa, egli «riprende la totalità dei motivi dedotti dinanzi al Tribunale» e che «tali motivi non saranno nuovamente formulati»²². È inoltre stato appurato che, per quanto concerne i motivi 6-8, giudicati irricevibili dal Tribunale, il ricorrente si limita ad affermare che essi costituiscono lo sviluppo e l'ampliamento dei motivi formulati nell'atto introduttivo e che presentano uno stretto nesso con questi ultimi senza fornire la minima spiegazione a sostegno di tali affermazioni. Lo stesso dicasi per i motivi tre e quattro, sui quali il ricorrente si dichiara in disaccordo con la valutazione del Tribunale senza fornire alcun elemento a sostegno della sua contestazione.

18 — V., segnatamente, sentenze 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione (Racc. pag. I-5291, punto 34), e 8 gennaio 2002, causa C-248/99 P, Francia/Monsanto e Commissione (Racc. pag. I-1, punto 68).

19 — V., segnatamente, ordinanza 25 marzo 1998, causa C-174/97 P, FFSA e a./Commissione (Racc. pag. I-1303, punto 24).

20 — V. sentenza 13 luglio 2000, causa C-210/98 P, Salzgitter/Commissione (Racc. pag. I-5843, punto 43).

21 — V. sentenza della Corte 6 marzo 2003, causa C-41/00 P, Interporce/Commissione (Racc. pag. I-2125, punto 17), e giurisprudenza cit.

22 — Pag. 2.

36. Tuttavia, un attento esame dell'atto di impugnazione dimostra che il ricorrente, nell'ambito del primo, del secondo e del quinto motivo, ha criticato la valutazione fatta dal Tribunale su questioni di diritto e che il detto atto contiene l'indicazione precisa degli aspetti della sentenza impugnata che vengono contestati nonché degli argomenti sui quali si basa la domanda di annullamento.

37. Infatti, con il primo motivo, il ricorrente contesta le conclusioni del Tribunale enunciate al punto 65 della sentenza impugnata, secondo le quali le istituzioni convenute non hanno commesso alcun errore manifesto ritenendo che la diffusione dei documenti controversi potesse pregiudicare l'interesse pubblico in materia di relazioni internazionali. Egli basa la sua tesi su una comparazione tra i documenti controversi e quelli di cui trattasi nella citata causa Hautala.

38. Con il secondo motivo, il ricorrente contesta la conclusione del Tribunale al punto 71 della sentenza impugnata, secondo la quale il fatto che le istituzioni convenute non abbiano preso in esame l'opportunità di accordare un accesso parziale non ha avuto, nelle circostanze del caso di specie, alcuna influenza sull'esito del loro esame. Egli sostiene inoltre che il motivo formulato al punto 70 della sentenza impugnata — secondo il quale le parti dei documenti alle quali si poteva concedere un accesso parziale contenevano così poche informazioni che non sarebbero state di alcuna utilità per il ricorrente — è errato in diritto rispetto al diritto fondamentale di accesso ai documenti, come è stato descritto nelle mie conclusioni nella

citata causa Hautala. Il ricorrente fa altresì valere che il Tribunale, al punto 73 della sentenza impugnata, ha violato l'obbligo di prova in materia di accesso ai documenti, in merito alla questione se estratti dei documenti potessero essere agevolmente separati o meno.

39. Infine, mediante il quinto motivo, si sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto considerando che il ricorrente avesse domandato di aver accesso ai documenti di cui trattasi nel suo interesse particolare. Secondo il ricorrente, poco importa, alla luce della citata sentenza Hautala/Consiglio, che la domanda provenga da un membro del Parlamento europeo oppure da una persona che è stata oggetto di una condanna giudiziaria in Finlandia. Il ricorrente sostiene che i motivi particolari alla base di una domanda possono soltanto rafforzarla e non indebolirla. Egli invoca l'eguaglianza dei cittadini dell'Unione.

40. Alla luce di tali considerazioni, ritengo che il primo, il secondo e il quinto motivo siano ricevibili.

C — Nel merito

41. Comincerò esaminando il secondo motivo. Con esso, il ricorrente contesta al

Tribunale, in sostanza, di aver violato il suo diritto di accesso parziale ai documenti di cui trattasi in quanto quest'ultimo non ha pronunciato l'annullamento delle decisioni impugnate, benché la Commissione e il Consiglio abbiano omesso di esaminare la possibilità di concedergli un tale accesso.

1) Sulla violazione del diritto di accesso parziale

a) Argomenti delle parti

42. A sostegno di tale motivo, il ricorrente fa valere due gravami. In primo luogo, egli contesta la conclusione del Tribunale secondo la quale il fatto che le istituzioni convenute non abbiano preso in esame la possibilità di accordare un accesso parziale non ha avuto, tenuto conto delle spiegazioni da esse fornite nonché della natura dei documenti controversi, alcuna influenza sull'esito della loro valutazione. In secondo luogo, egli contesta al Tribunale di aver ammesso che il diniego di accesso parziale poteva essere giustificato con il fatto che le parti dei documenti divulgabili «contenevano così poche informazioni che non sarebbero state di alcuna utilità per il ricorrente» e con il motivo che «i documenti non sono facilmente scomponibili e non contengono parti che si possano agevolmente separare».

43. Il Consiglio sostiene che, anche se, in via generale, spetta al richiedente valutare se i brani comunicati gli siano utili, possono esistere elementi oggettivi alla luce dei quali è palese che la comunicazione parziale di un documento può non fornire al richiedente informazioni ulteriori rispetto a quelle che già possiede. In questo caso, l'informazione si sarebbe limitata alle date, ai titoli e agli oggetti dei documenti che il sig. Mattila conosceva già in seguito alla risposta del Consiglio alla sua domanda. Del resto, il sig. Mattila avrebbe dichiarato, ai punti 22 e 23 della sua replica dinanzi al Tribunale, di possedere una «certa conoscenza» dei documenti richiesti a causa del suo lavoro al ministero degli Affari esteri o della sua partecipazione al Gruppo del Consiglio sulla Russia e sull'Europa orientale e avrebbe dato una descrizione abbastanza dettagliata del loro contenuto. Sarebbe quindi assurdo e contrario ai principi di buona amministrazione e di proporzionalità divulgare versioni rimanegiate dei documenti, che consisterebbero quasi esclusivamente in pagine bianche.

44. Secondo il Consiglio, le conclusioni presentate nella citata causa Hautala non sarebbero pertinenti nel caso di specie dato che riguarderebbero la questione generale dell'accesso parziale ai documenti mentre, nella sentenza impugnata, il Tribunale affronterebbe soltanto il problema se il fatto che le istituzioni non hanno considerato la concessione di un accesso parziale abbia influenzato la decisione di diniego di accesso totale. Ebbene, alla luce delle informazioni relative al contenuto dei documenti controversi possedute dal Tribunale, nulla giustifica una sua censura su tale punto.

45. Infine, la sentenza impugnata non rimetterebbe in discussione la citata sentenza Hautala/Consiglio, secondo la quale il Consiglio è tenuto ad esaminare l'opportunità di accordare un accesso parziale ai dati non interessati da un'eccezione. Ai sensi della giurisprudenza, il Tribunale si sarebbe limitato ad esaminare se l'errore di diritto abbia influenzato l'esito dell'esame effettuato dall'istituzione interessata. Il Tribunale avrebbe concluso, correttamente, che non vi era stata alcuna influenza e che le decisioni impugnate dovevano essere mantenute in vigore.

46. Secondo la Commissione, il Tribunale non ha violato il principio di proporzionalità nelle circostanze del caso di specie. Esso avrebbe espressamente accolto l'argomento del ricorrente secondo il quale le istituzioni avrebbero dovuto esaminare l'opportunità di accordargli almeno l'accesso parziale ai documenti di cui trattasi. Esso avrebbe confermato e applicato l'analisi fatta nella citata sentenza Hautala/Consiglio, in merito sia al principio di proporzionalità sia alla preservazione degli interessi di buona amministrazione.

decisioni impugnate, non hanno esaminato l'opportunità di accordare un accesso parziale ai documenti di cui trattasi dato che ritenevano che il codice di condotta e le decisioni 94/90 e 93/731 non imponessero loro un tale obbligo. Non è nemmeno contestato da tali istituzioni nell'ambito di detta impugnazione che, in conformità dell'interpretazione del diritto di accesso ai documenti effettuata dal Tribunale nella citata sentenza Hautala/Consiglio, e confermata dalla Corte, la loro interpretazione era erranea, talché avrebbero dovuto procedere ad un tale esame. Come il Tribunale ha correttamente indicato al punto 67 della sentenza impugnata, benché la citata sentenza Hautala/Consiglio sia successiva all'adozione delle decisioni impugnate, essa ha chiarito la portata di un diritto già esistente, ossia il diritto di accesso a documenti in possesso del Consiglio e della Commissione, come previsto dal codice di condotta applicato da tali due istituzioni nelle decisioni 93/731 e 94/90.

48. Ne consegue che le decisioni impugnate sono viziate da un errore di diritto.

b) Valutazione

i) Sul primo gravame

47. È accertato che la Commissione e il Consiglio, al momento dell'adozione delle

49. La questione che si pone nell'ambito del ricorso in esame è se il Tribunale potesse legittimamente decidere che, «tenuto conto delle spiegazioni fornite dalle istituzioni convenute» nel corso del contenzioso, «nonché della natura dei documenti controversi», tale errore di diritto non giustificava l'annullamento delle decisioni impugnate dato che non aveva avuto alcuna influenza sull'esito della valutazione delle istituzioni.

50. Contrariamente alle istituzioni convenute, penso che la valutazione del Tribunale non possa essere condivisa per le seguenti considerazioni.

51. Anzitutto, il Tribunale non poteva basarsi, a mio parere, sulle spiegazioni fornite dalla Commissione e dal Consiglio nel corso del procedimento contenzioso, volte a dimostrare che nel caso di specie non sarebbe stato possibile un accesso parziale, mentre tali istituzioni non avevano esaminato la possibilità di un tale accesso nelle decisioni impugnate.

52. Infatti, si deve ricordare che, ai sensi di una costante giurisprudenza, nell'ambito di un ricorso di annullamento fondato sull'art. 230 CE, la legittimità di un atto comunitario deve essere valutata in base alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento in cui l'atto è stato adottato²³. Tale norma vieta al giudice di tenere conto delle circostanze verificatesi successivamente all'atto. Ne consegue che, così come tale norma osta a che un ricorrente contesti la legittimità di un atto facendo valere elementi di fatto e di diritto successivi ad esso²⁴, allo stesso modo essa impedisce che l'illegittimità del detto atto sia coperta o sanata a posteriori dal suo autore.

23 — V. sentenze 7 febbraio 1979, cause riunite 15/76 e 16/76, Francia/Commissione (Racc. pag. 321, punto 7), e 17 maggio 2001, causa C-449/98 P, IECC/Commissione (Racc. pag. I-3875, punto 87).

24 — V., ad esempio, sentenze 6 luglio 1983, causa 225/81, Geist/Commissione (Racc. pag. 2217, punto 25), e 19 settembre 2000, causa T-252/97, Dürbeck/Commissione (Racc. pag. II-3031, punto 97, e giurisprudenza ivi cit.).

53. Stando così le cose, detta norma è volta a garantire che la Comunità europea ben funzioni come comunità di diritto. Essa mira a che le istituzioni svolgano i loro compiti nel rispetto delle norme giuridiche garantendo che la sanzione per l'illegittimità dell'atto contestato sia la sua nullità. Quindi, in forza del principio di legittimità, una decisione dev'essere valutata nel momento in cui è stata adottata.

54. Anche se la Corte ha ammesso, in casi molto limitati, che tale norma poteva essere derogata per quanto concerneva un vizio di forma o di procedura e che tali vizi che pregiudicavano la legittimità esterna di un atto potevano essere sanati nel corso del procedimento contenzioso²⁵, non trovo alcuna deroga simile nella giurisprudenza

25 — Nel contenzioso della funzione pubblica la Corte ha ammesso che le spiegazioni fornite nel corso del procedimento potevano, in casi eccezionali, svuotare di contenuto il motivo dell'insufficienza di motivazione, cosicché questo non giustificava più l'annullamento della decisione impugnata [sentenza 8 marzo 1988, cause riunite 64/86, 71/86, 73/86 e 78/86, Sergio e a./Commissione (Racc. pag. 1399, punto 52) e giurisprudenza ivi cit.]. È stato altresì deciso che una motivazione il cui principio è espresso nell'atto impugnato può essere sviluppata e precisata durante il procedimento [sentenza 12 dicembre 1996, causa T-16/91 RV, Rendo e a./Commissione (Racc. pag. II-1827, punto 55)]. Tuttavia, in tale ultima ipotesi, non si tratta più di una sanatoria *stricto sensu*, vale a dire regolarizzare un'illegalità preesistente, dato che l'atto conteneva già dall'inizio una motivazione conforme all'art. 253 CE. Per quanto concerne i diritti della difesa, la Corte ha deciso, nella sentenza 13 febbraio 1979, causa 85/76, Hoffmann-La Roche/Commissione (Racc. pag. 461, punto 15), che se, nel corso della causa dinanzi ad essa pendente, erano state efficacemente sanate delle irregolarità, esse non implicavano necessariamente l'annullamento della decisione impugnata «sempre che i diritti della difesa non vengano lesi da questa sanatoria tardiva». Tuttavia, tale decisione resta un caso isolato e una violazione dei diritti della difesa non può, in via di principio, essere oggetto di sanatoria in una fase successiva [sentenza 8 luglio 1999, causa C-51/92 P, Hercules Chemicals/Commissione (Racc. pag. I-4235, punto 78)]. Vero è che la Corte verifica in funzione delle circostanze specifiche di ogni caso se, in assenza della irregolarità, la procedura avrebbe potuto avere un esito diverso (*ibidem*, punto 82). Ciò nonostante, tale giurisprudenza non porta la Corte ad ammettere la sanatoria a posteriori di una violazione dei diritti della difesa. V., sulla problematica della sanatoria, D. Riteleng, *Le contrôle de légalité des actes communautaires par la Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes*, Thèse, Strasburgo (punti 121-128).

della Corte riguardante la legittimità interna. Infatti, quando la Corte ha rilevato che un vizio che pregiudicava la legittimità interna di una decisione non doveva condurre al suo annullamento, era perché tale decisione si fondava anche su un altro motivo che risultava idoneo a giustificare la sua legittimità²⁶. In una tale situazione, il vizio è dichiarato privo di rilevanza sulla legittimità della decisione in esame dato che quest'ultima comporta già di per sé, vale a dire come essa si presentava quando è stata adottata, i motivi idonei a fondare la sua legittimità. Stando così le cose, il motivo vertente sull'errore di diritto di cui trattasi si rivela inoperante²⁷.

elementi contenuti nella motivazione della detta decisione²⁸.

56. Ebbene, nella sentenza impugnata, il Tribunale ha fondato la sua valutazione — secondo la quale l'aver omesso di esaminare l'opportunità di accordare un accesso parziale non avrebbe avuto alcuna influenza sull'esito dell'esame delle due istituzioni — sugli elementi da esse forniti nel corso del procedimento contenzioso, i quali non comparivano nelle decisioni impugnate. Così facendo, il Tribunale ha ammesso la possibilità di sanare a posteriori l'errore di diritto che inficia le dette decisioni. Orbene, una tale prassi è contraria al principio di legittimità, che esige che un atto illegittimo sia annullato.

55. Tale analisi viene effettuata inoltre nelle citate sentenze *Günzler Aluminium/Commissione* e *FFSA e a./Commissione*, alle quali il Tribunale fa riferimento al punto 71 della sentenza impugnata. In dette due sentenze, il Tribunale ha basato la sua valutazione, secondo la quale l'errore di diritto commesso nella decisione controversa non aveva avuto alcuna influenza sull'esito dell'esame dell'istituzione, sugli

57. Inoltre, ammettere tale prassi porterebbe a ridurre notevolmente l'effetto utile del diritto di accesso parziale ai documenti sancito dalla giurisprudenza della Corte, in quanto le istituzioni potrebbero dispensarsi dall'effettuare un tale esame ritenendo che, qualora l'interessato propone ricorso, esse potranno sempre sanare tale irregolarità nel corso del giudizio. Questo mi sembrerebbe

26 — V. sentenze 24 febbraio 1987, causa 312/84, *Continentalte Produkten Gesellschaft/Commissione* (Racc. pag. 841, punto 21); 12 luglio 1990, causa C-169/84, *CdF Chimie AZF/Commissione* (Racc. pag. I-3083, punto 16), e 6 novembre 1990, causa C-86/89, *Italia/Commissione* (Racc. pag. I-3891, punto 20).

27 — V. cit. sentenza *Italia/Commissione* (punto 20).

28 — Nella cit. sentenza *Günzler Aluminium/Commissione*, che riguarda un recupero a posteriori di diritti all'importazione, il Tribunale ha deciso che l'errore di diritto commesso dalla Commissione nella decisione controversa era di natura puramente formale dato che la disposizione applicata dalla Commissione e il testo applicabile perseguivano il medesimo obiettivo e stabilivano condizioni analoghe. Nella citata sentenza *FFSA e a./Commissione*, il Tribunale ha statuito su un ricorso presentato contro una decisione della Commissione relativa ad un beneficio fiscale accordato dal governo francese alla Posta. Il Tribunale ha giudicato che il beneficio in esame costituiva un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, che era compatibile con il mercato comune ai sensi dell'art. 86, n. 2, CE. Esso ha statuito che la valutazione della Commissione nella decisione controversa — secondo la quale il provvedimento in esame non costituiva un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 86, n. 2, CE — non aveva avuto alcuna rilevanza sull'esito dell'esame dell'aiuto in questione e non doveva comportare l'annullamento della decisione controversa (punto 199).

ingiustificato, tanto più che il diritto di accesso parziale riconosciuto dalla giurisprudenza è stato espressamente sancito dal legislatore nel regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1049/2001²⁹, che ha sostituito le decisioni 93/731 e 94/90.

58. Riguardo alla natura dei documenti controversi, anch'essa oggetto del punto 71 della sentenza impugnata, il Tribunale non può dedurre che il fatto di non aver esaminato l'opportunità di concedere un accesso parziale non ha avuto alcuna influenza sulla valutazione delle istituzioni nelle decisioni impugnate. Da una parte, è proprio quando dei documenti sono interessati da una eccezione volta alla protezione dell'interesse pubblico e che presentano un carattere «sensibile», come ha osservato il Tribunale al punto 72 della sentenza impugnata, che si pone il problema dell'opportunità di accordare un accesso parziale. D'altra parte, sono le istituzioni che devono valutare se sia possibile un accesso parziale e il Tribunale non può sostituire la sua valutazione alla loro.

59. Inoltre, la soluzione adottata dal Tribunale nella sentenza impugnata mi sembra contestabile poiché priva l'interessato delle garanzie procedurali che accompagnano l'esame di una domanda di accesso nonché dei suoi diritti di difesa.

29 — Regolamento 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43). Ai sensi dell'art. 4, n. 6, «Se solo alcune parti del documento richiesto sono interessate da una delle eccezioni, le parti restanti del documento sono divulgate».

60. Infatti, in conformità degli artt. 230 CE e 231 CE, quando un ricorso presentato contro una decisione a motivo che questa è viziata da un errore di diritto è fondato, la decisione di cui trattasi deve essere annullata. Come abbiamo visto, ai sensi dell'art. 233 CE, spetta in tal caso all'istituzione che ha emanato la decisione annullata adottare i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza del giudice comunitario comporta. In materia di accesso ai documenti, l'istituzione che non aveva esaminato l'opportunità di accordare un accesso parziale ai documenti di cui trattasi dovrà quindi riprendere il contraddittorio con il richiedente e informarlo dei motivi del suo diniego totale o parziale.

61. Qualora, come nel caso di specie, le istituzioni ritengono che non può essere accordato un accesso parziale, esse dovranno comunicarne i motivi all'interessato che avrà la possibilità di contestarli in una richiesta di conferma. Se le istituzioni confermano la loro posizione, dovranno indicargli con esattezza i motivi per i quali gli argomenti da esso dedotti non consentono loro di accogliere la sua domanda³⁰. Tali motivi dovranno inoltre mostrare che le istituzioni hanno effettuato un esame specifico di ogni documento di cui trattasi³¹. Alla luce di tali motivi, l'interessato potrà allora decidere di presentare o meno un ricorso di annullamento nei confronti di tali decisioni.

30 — V., in tal senso, sentenza 6 aprile 2000, causa T-188/98, *Kuijer/Consiglio* (Racc. pag. II-1959, punti 44-46).

31 — V. sentenze 5 marzo 1997, causa T-105/95, *WWF UK/Commissione* (Racc. pag. II-313, punti 64 e 74); 6 febbraio 1998, causa T-124/96, *Interpore/Commissione* (Racc. pag. II-231, punto 54); 17 giugno 1998, causa T-174/95, *Svenska Journalistförbundet/Consiglio* (Racc. pag. II-2289, punto 117); cit. sentenza *Kuijer/Consiglio* (punto 38), e 12 ottobre 2000, causa T-123/99, *JT's Corporation/Commissione* (Racc. pag. II-3269, punto 64).

62. È giocoforza constatare che la sentenza impugnata priva il ricorrente di tutte queste garanzie procedurali e della possibilità di contestare efficacemente i motivi per i quali le istituzioni convenute ritengono che nel caso di specie non sia possibile un accesso parziale ai documenti di cui trattasi. Infatti, tali motivi sono stati comunicati per la prima volta al ricorrente nel corso del procedimento contenzioso. Quest'ultimo non ha quindi potuto discuterli nel corso della procedura amministrativa né ha potuto esserne informato in tempo utile per difendere i suoi diritti dinanzi al Tribunale.

63. Alla luce di tutti questi elementi, ritengo che il Tribunale abbia violato il diritto di accesso parziale del ricorrente decidendo che il fatto che le istituzioni non hanno esaminato l'opportunità di un tale accesso non ha avuto alcuna influenza sull'esito della loro valutazione nelle decisioni impuginate.

64. Tale errore di diritto è sufficiente a giustificare l'annullamento della sentenza impugnata, e quindi soltanto in subordine presento le mie osservazioni sul secondo gravame del ricorrente.

ii) Sul secondo gravame

65. A mio parere, l'analisi fatta dal Tribunale al punto 69 della sentenza impugnata,

secondo la quale le istituzioni avrebbero il diritto di non concedere un accesso parziale qualora le parti dei documenti che verrebbero divulgate non siano di alcuna utilità per il richiedente, indipendentemente da ogni considerazione sul carico di lavoro che un tale accesso implicherebbe, adotta un'interpretazione eccessivamente ampia della deroga ammessa dalla giurisprudenza all'obbligo di concedere un accesso parziale.

66. Analogamente, considerando che, nella fattispecie, l'accesso parziale poteva essere rifiutato a motivo che «le parti dei documenti alle quali si poteva concedere l'accesso contenevano così poche informazioni che non sarebbero state di alcuna utilità per il ricorrente» e che, in via generale, non è facile scomporre i documenti in questione, il Tribunale ha effettuato, a mio avviso, un'interpretazione erronea del diritto di accesso parziale sancito dalla giurisprudenza della Corte.

67. Occorre ricordare in quale contesto normativo è stata ammessa la deroga controversa.

68. Anzitutto, secondo una costante giurisprudenza, emerge dal sistema inerente alle decisioni 93/731 e 94/90 che chiunque può chiedere accesso a qualsiasi documento non pubblicato del Consiglio e della Commis-

sione senza che sia necessario motivare la domanda³². Il fatto che l'art. 6 del regolamento n. 1049/2001 abbia ripreso tale norma conferma molto chiaramente che il diritto di accesso ai documenti non è subordinato alla condizione di una qualsiasi utilità di tali documenti per il richiedente.

69. Inoltre, il diritto di accesso ai documenti, vale a dire agli elementi informativi contenuti in questi ultimi³³, costituisce il principio generale e una decisione di diniego è valida soltanto se basata su una delle eccezioni espressamente stabilite dall'art. 4 della decisione 93/731 o nel codice di condotta allegato alla decisione 94/90. Dato che tali eccezioni al diritto di accesso vanno interpretate ed applicate restrittivamente³⁴, esse non potrebbero impedire l'accesso agli elementi d'informazione che non sono direttamente interessati da queste. Altrimenti, l'effetto utile del diritto di accesso ai documenti sarebbe notevolmente sminuito. Inoltre, rifiutare l'accesso a tali informazioni costituirebbe un provvedimento manifestamente sproporzionato per assicurare le riservatezza degli elementi interessati da una di tali eccezioni.

70. In tale contesto, il Tribunale, al punto 86 della citata sentenza Hautala/Consiglio, ha rilevato che il principio di proporzionalità consentirebbe all'istituzione, «nei casi particolari in cui il volume del documento o quello dei brani da censurare comportassero [per essa] un compito amministrativo inadeguato, (...) 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». La Corte ha confermato detta analisi al punto 30 della citata sentenza Consiglio/Hautala, facendo riferimento ai «casi particolari» nei quali l'obbligo di garantire un accesso parziale comporterebbe «oneri amministrativi eccessivi».

71. Alla luce di tali elementi, la deroga ammessa dalla giurisprudenza all'obbligo dell'istituzione interessata di accordare un accesso parziale ai documenti in esame non può essere interpretata, a mio parere, nel senso che detta istituzione avrebbe il diritto di rifiutare l'accesso a dati non riservati perché ritiene che un tale accesso non abbia utilità per il ricorrente.

32 — V., per quanto concerne la decisione 93/731, cit. sentenza Svenska Journalistförbundet/Consiglio (punto 109), e, per la decisione 94/90, sentenze 6 febbraio 1998, Interporc/Commissione, sopra cit. (punto 48); 14 ottobre 1999, causa T-309/97, Bavarian Lager/Commissione (Racc. pag. II-3217, punto 37), e 10 ottobre 2001, causa T-111/00, British American Tobacco International (Investments)/Commissione (Racc. pag. II-2997, punto 42).

33 — V. cit. sentenza Consiglio/Hautala (punto 23).

34 — V. sentenze 11 gennaio 2000, cause C-174/98 P e C-189/98 P, Paesi Bassi e Van der Wal/Commissione (Racc. pag. I-1, punto 27), e Consiglio/Hautala, sopra cit. (punto 25).

72. Se, nell'ambito di una buona amministrazione, l'istituzione interessata può, in risposta alla domanda iniziale dell'interessato, informarlo che l'accesso parziale che può essergli accordato sarà limitato agli elementi informativi che sembrano già a lui noti, per contro, essa non ha il diritto, secondo me, di negare l'accesso a tali

elementi se l'interessato mantiene ferma la sua richiesta in una domanda di conferma.

73. Soltanto qualora la portata dell'onere generato dalla censura degli elementi non divulgabili supera i limiti di quanto può essere ragionevolmente richiesto all'istituzione interessata, questa, nell'interesse di una buona amministrazione, può essere autorizzata ad esaminare se un tale accesso presenti un interesse e a valutarne l'importanza. Inoltre, in un tale caso, come sostiene il ricorrente, l'esistenza di un interesse particolare del richiedente potrebbe ancora obbligare l'amministrazione a concedergli l'accesso parziale ai documenti in esame, malgrado l'importante onere di lavoro che comporterà tale accesso³⁵.

74. Ne consegue che un'istituzione non ha il diritto di negare l'accesso a elementi informativi non interessati da un'eccezione a motivo che tali elementi, troppo esigui, non presentano alcuna utilità e invocando semplici difficoltà amministrative.

35 — Dato che l'amministrazione ha l'obbligo di delimitare per ogni documento contenente dati riservati quali siano i brani effettivamente interessati dall'eccezione in esame, la censura di tali brani non dovrebbe, in tutta logica, comportare un onere di lavoro eccessivo.

75. Una tale interpretazione della detta deroga porterebbe, infatti, ad attribuire all'amministrazione un vero e proprio potere discrezionale sull'opportunità di accordare l'accesso ad elementi informativi non confidenziali a seconda che, a suo giudizio, siano utili o meno per il richiedente e al lavoro che comporta per essa l'accesso a tali dati. Essa rimetterebbe in discussione l'effetto utile del diritto di accesso ai documenti che, lo ricordo, è volto ad attribuire a ciascuna persona il diritto di accedere ad ogni elemento d'informazione non interessato da una eccezione senza che tale persona debba dimostrare un interesse a tale accesso.

76. Ai sensi di tale analisi, mi preme sottolineare che, nel regolamento n. 1049/2001, la deroga giurisprudenziale all'obbligo di concedere un accesso parziale collegata ad un onere eccessivo di lavoro non è stata ripresa. Senza assumere posizioni sul punto se tale deroga giurisprudenziale possa applicarsi nell'ambito del detto regolamento, tale elemento, alla luce della consacrazione del diritto di accesso nel diritto comunitario primario all'art. 255 CE e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Nizza il 7 dicembre 2000³⁶, agli artt. 41 e 42, conferma, a mio parere, l'interpretazione molto restrittiva che deve ricevere la detta deroga nell'ambito delle decisioni 93/731 e 94/90.

36 — GU C 364, pag. 1.

77. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che il Tribunale abbia altresì applicato erroneamente il diritto di accesso parziale considerando che un tale accesso non era possibile nel caso di specie perché le parti divulgabili contenevano così poche informazioni che non sarebbero state di alcuna utilità per il ricorrente e che, in via generale, i documenti in questione non contengono parti che si possono agevolmente separare.

78. Propongo quindi alla Corte di annullare la sentenza impugnata, senza che sia necessario esaminare gli altri motivi dedotti dal ricorrente.

79. Ai sensi dell'art. 54 dello Statuto della Corte di giustizia, quando l'impugnazione è accolta e la Corte annulla la decisione del Tribunale, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta. Se la Corte pronuncia l'annullamento della sentenza impugnata come le propongo, penso che sia in grado di statuire nel merito dell'impugnazione. Infatti, è accertato che la Commissione e il Consiglio, durante l'adozione delle deci-

sioni impugnate, non hanno esaminato l'opportunità di un accesso parziale ai documenti di cui trattasi dato che hanno ritenuto che il diritto di accesso ai documenti non imponesse loro un tale obbligo.

80. Dato che le decisioni impugnate sono viziate da un errore di diritto, propongo alla Corte di dichiararne l'annullamento.

V — Sulle spese

2) Sulle conseguenze dell'impugnazione

81. Ai sensi dell'art. 122, primo comma, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese.

82. Propongo alla Corte di condannare le istituzioni a sostenere le proprie spese nonché quelle sostenute dal ricorrente, tanto nell'ambito della procedura dinanzi alla Corte quanto in quella dinanzi al Tribunale.

VI — Conclusione

83. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

- «— annullare la sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee, resa il 12 luglio 2001, causa T-204/99, Mattila/Consiglio e Commissione;
- annullare le decisioni della Commissione e del Consiglio, rispettivamente del 5 e del 12 luglio 1999, che negavano al ricorrente l'accesso a taluni documenti;
- condannare il Consiglio e la Commissione a sostenere le spese relative ai due gradi di giudizio».