

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

22 marzo 2011 *

Nella causa T-233/09,

Access Info Europe, con sede in Madrid (Spagna), rappresentata dagli avv.ti O. W. Brouwer e J. Blockx,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dalla sig.ra C. Fekete e dal sig. M. Bauer, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

Repubblica ellenica, rappresentata dalla sig.ra E.-M. Mamouna e dal sig. K. Boskovits, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: l'inglese.

e da:

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla sig.ra E. Jenkinson e dal sig. S. Ossowski, in qualità di agenti, assistiti dalla sig.ra L. J. Stratford, barrister,

intervenant,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione del Consiglio 26 febbraio 2009 con cui viene negato l'accesso a talune informazioni contenute in una nota del 26 novembre 2008, riguardante una proposta di regolamento relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione),

composto dai sigg. J. Azizi, presidente, dalla sig.ra E. Cremona e dal sig. S. Frimodt Nielsen (relatore), giudici,

cancelliere: sig. N. Rosner, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 6 ottobre 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

¹ Ai sensi dell'art. 255 CE:

«1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma dei paragrafi 2 e 3.

2. I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251 entro due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam.

3. Ciascuna delle suddette istituzioni definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti».

- 2 Il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, n. 1049, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43), definisce i principi, le condizioni e le limitazioni del diritto di accesso ai documenti di tali istituzioni sancito all'art. 255, n. 2, CE.

- 3 L'art. 4 di detto regolamento introduce una serie di eccezioni al diritto di accesso ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, sancito dall'art. 2 di tale regolamento per qualsiasi cittadino dell'Unione e per qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro.

- 4 In particolare, l'art. 4, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 così recita:

«L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione».

- 5 A termini dell'art. 207, n. 3, CE:

«Il Consiglio adotta il proprio regolamento interno.

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 255, paragrafo 3, [CE], il Consiglio definisce nel proprio regolamento interno le condizioni alle quali il pubblico accede ai suoi documenti. Ai fini del presente paragrafo il Consiglio definisce i casi in cui si deve considerare che esso deliberi in qualità di legislatore onde consentire, in tali casi, un maggior

accesso ai documenti, preservando nel contempo l'efficacia del processo decisionale. In ogni caso, quando il Consiglio delibera in qualità di legislatore, i risultati delle votazioni, le dichiarazioni di voto e le dichiarazioni a verbale sono resi pubblici».

Fatti all'origine della controversia

- 6 L'associazione Access Info Europe, ricorrente, con un messaggio di posta elettronica del 3 dicembre 2008 chiedeva al Consiglio dell'Unione europea, in applicazione del regolamento n. 1049/2001, di avere accesso ad una nota del 26 novembre 2008, indirizzata dal Segretariato generale del Consiglio al gruppo di lavoro sull'informazione istituito dal Consiglio, riguardante la proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (in prosieguo: il «documento richiesto»). Tale documento riunisce le proposte di emendamento o di nuova redazione comunicate da vari Stati membri nel corso della riunione del gruppo di lavoro del 25 novembre 2008.

- 7 Con messaggio di posta elettronica in data 17 dicembre 2008, il Consiglio concedeva alla ricorrente l'accesso parziale al documento richiesto. La versione comunicata alla ricorrente comportava le proposte summenzionate senza permettere tuttavia di individuare lo Stato membro che ne era l'autore. Per giustificare il rifiuto di comunicare tale informazione, il Consiglio rilevava che la sua divulgazione avrebbe pregiudicato gravemente il processo decisionale, e che essa non era giustificata da quell'interesse pubblico prevalente che consentirebbe di applicare l'eccezione al diritto di accesso ai documenti sancita dall'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001.

- 8 La ricorrente presentava una domanda di conferma ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, con messaggio di posta elettronica del 16 gennaio 2009.

- 9 Con decisione adottata il 26 febbraio 2009 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), il Consiglio confermava, per il tramite del suo Segretariato generale, il suo rifiuto di divulgare, sulla base dell'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001, gli elementi del documento richiesto che consentivano di individuare gli Stati membri autori delle diverse proposte comunicate nel corso della riunione del gruppo di lavoro sull'informazione del 25 novembre 2008. In seguito ad una richiesta riguardante lo stato di avanzamento della procedura presentata dalla ricorrente, il Consiglio le comunicava la decisione impugnata con un messaggio di posta elettronica recante la data del 3 aprile 2009. In tale messaggio, il Consiglio constata altresì di avere già trasmesso alla ricorrente una copia della decisione impugnata in una lettera inviata il 26 febbraio 2009.

- 10 Nella decisione impugnata, il Consiglio adduce le seguenti ragioni per provare che la divulgazione dell'identità degli autori delle diverse proposte di emendamento pregiudicherebbe gravemente il suo processo decisionale e non sarebbe richiesta da un interesse pubblico prevalente:

«Il gruppo di lavoro “Informazione”, organo preparatorio del Consiglio responsabile della proposta, si è riunito in una serie di occasioni per procedere ad un primo esame della proposta [di regolamento relativo all'accesso del pubblico ai documenti presentati dalla Commissione il 30 aprile 2008 e attualmente dibattuta dai due rami dell'autorità legislativa nell'ambito della procedura di codecisione]. Nel corso di tali discussioni, alcune delegazioni hanno espresso il loro parere preliminare sulle modifiche contenute nella proposta. Tali discussioni si trovano tuttora in una fase preliminare e non abbiamo rilevato alcuna convergenza nei punti di vista né tratto conclusioni sulle questioni sollevate. I contributi scritti contenuti nel documento richiesto riguardano tre questioni particolarmente delicate nel contesto delle discussioni preliminari con il Consiglio e che non sono state a tutt'oggi esaminate approfonditamente all'interno del gruppo di lavoro “Informazione”. Alla luce del fatto che il processo decisionale si

trova per il momento in una fase iniziale, che le delicate questioni sollevate nel documento richiesto non sono state ancora discusse in maniera approfondita e che non è stata per ora definita una chiara linea di condotta su tali questioni, la divulgazione del nome delle delegazioni da cui provengono le proposte contenute nel documento richiesto comprometterebbe gravemente l'efficacia del processo decisionale del Consiglio, mettendo a rischio la capacità di quest'ultimo di giungere ad un accordo su tale questione e, in particolare, ridurrebbe il margine di manovra delle delegazioni per trovare un compromesso all'interno del Consiglio.

Infatti, il rischio di pregiudicare gravemente il processo decisionale del Consiglio è ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico. Se nel corso del processo decisionale occorresse divulgare nella loro integralità i documenti riguardanti il punto di vista espresso per iscritto da alcune delegazioni su questioni particolarmente delicate, talune delegazioni sarebbero incentivate a non presentare più la loro posizione per iscritto e a limitarsi a scambi orali con il Consiglio e i suoi organi preparatori, senza redigere documenti scritti. Ciò comprometterebbe notevolmente l'efficacia del processo decisionale interno del Consiglio, impedendo lo svolgimento di discussioni interne complesse sul progetto di atto e sarebbe altresì pregiudizievole per la trasparenza complessiva del processo decisionale del Consiglio.

Il Consiglio ha bilanciato, da un lato, l'interesse pubblico relativo all'efficacia del suo processo decisionale interno e, dall'altro, l'interesse pubblico ad una maggiore trasparenza, che garantisce che le istituzioni dell'Unione europea beneficino di una maggiore legittimità e che siano ancora più responsabili verso i cittadini, in particolare quando agiscono in qualità di legislatore. In ragione di questo bilanciamento il Segretariato generale ha deciso, in risposta alla domanda iniziale, di divulgare il contenuto del documento richiesto sopprimendo però il nome delle delegazioni interessate. Tale soluzione consente, da un lato, ai cittadini di esaminare, conformemente ai principi democratici, le informazioni su cui si fonda il progetto di atto legislativo dibattuto

in seno al Consiglio e, dall'altro, di preservare l'efficacia del processo decisionale del Consiglio, in conformità di quanto espresso nell'art. 207, n. 3, CE.

Il Consiglio ha altresì esaminato la possibilità di valutare, delegazione per delegazione, se il nome degli Stati membri interessati potesse essere divulgato. Tuttavia, tale soluzione è stata esclusa, poiché condurrebbe a una valutazione estremamente arbitraria che potrebbe anch'essa essere contestata. La soluzione prescelta non impedisce beninteso alle delegazioni interessate di esprimere pubblicamente la loro posizione nel modo in cui la intendono».

Procedimento e conclusioni delle parti

- 11 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 12 giugno 2009, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

- 12 Con ordinanza 23 novembre 2009, il presidente della Terza Sezione del Tribunale ha ammesso l'intervento della Repubblica ellenica e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

- 13 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di passare alla fase orale e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, il Consiglio è stato invitato a rispondere ad una serie di quesiti e a produrre una copia dei suoi diversi documenti riguardanti la proposta di regolamento relativo all'accesso del pubblico ai documenti presentata dalla Commissione il 30 aprile 2008, a disposizione del pubblico in tale stadio del procedimento legislativo.

- 14 Con lettera del 29 luglio 2010, il Consiglio ha presentato le sue risposte ai quesiti del Tribunale e ha prodotto i documenti richiesti, su cui la ricorrente ha avuto occasione di esprimersi in udienza.
- 15 Le difese orali delle parti e le loro risposte ai quesiti del Tribunale sono state sentite all'udienza del 6 ottobre 2010.
- 16 Nel ricorso la ricorrente conclude che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare il Consiglio alle spese sostenute dalla stessa nonché dagli intervenienti.
- 17 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:
- dichiarare il ricorso manifestamente irricevibile;
 - in subordine, respingere il ricorso in quanto infondato;
 - condannare la ricorrente alle spese.

18 La Repubblica ellenica conclude che il Tribunale voglia respingere il ricorso.

19 Il Regno Unito chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

Sulla ricevibilità

Sull'inizio della decorrenza del termine di ricorso

— Argomenti delle parti

20 Il Consiglio sostiene che il ricorso è manifestamente irricevibile perché tardivo. Il termine di ricorso previsto dall'art. 230, quinto comma, CE non inizierebbe a decorrere

il 3 aprile 2009, data in cui la decisione impugnata è stata comunicata alla ricorrente per posta elettronica, ma il 26 febbraio 2009, data in cui il Consiglio avrebbe comunicato tale decisione tramite lettera non raccomandata. Nel caso di specie, la decisione impugnata sarebbe stata adottata dal Consiglio il 26 febbraio 2009. La lettera che accompagnava tale decisione sarebbe stata redatta e firmata quello stesso giorno, e quindi registrata al servizio postale e immediatamente spedita tramite lettera non raccomandata all'indirizzo indicato dalla ricorrente. In otto anni di applicazione del regolamento n. 1049/2001 non sarebbe stato segnalato al Consiglio alcuno smarrimento di una risposta. Pertanto, il Consiglio avrebbe tutti i motivi di ritenere che decisione impugnata sia pervenuta alla ricorrente. Di conseguenza, il termine di ricorso, che sarebbe iniziato a decorrere il 26 febbraio 2009, spirava il 6 maggio 2009, alla scadenza del termine di due mesi aumentato di un termine in ragione della distanza di dieci giorni, in applicazione dell'art. 102, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale. Il ricorso sarebbe quindi tardivo, poiché è stato proposto il 12 giugno 2009, cioè oltre cinque settimane dopo la scadenza del termine previsto.

²¹ Nell'ipotesi in cui la regolarità della notifica non potesse essere verificata con certezza, il Consiglio osserva che la ricorrente poteva prendere visione della decisione impugnata fin dal 26 febbraio 2009. Nella fattispecie, il progetto di risposta alla domanda di conferma era divenuto accessibile al pubblico dopo il 20 febbraio 2009, attraverso il registro dei documenti del Consiglio. D'altronde, il 2 marzo 2009 tale progetto era stato trasmesso alla ricorrente in risposta alla sua domanda, mentre le informazioni relative all'adozione di tale progetto erano pubbliche dal 26 febbraio 2009. La circostanza che la ricorrente avesse aspettato un mese, fino al 3 aprile 2009, per chiedere la comunicazione del testo adottato sulla base del progetto di risposta comunicato il 2 marzo costituirebbe una violazione di quello che il Consiglio ritiene essere un termine ragionevole per prendere visione della decisione impugnata.

²² La ricorrente sostiene di non aver ricevuto la lettera del Consiglio che la informava della decisione impugnata prima del 3 aprile 2009, data in cui è stata notificata la decisione impugnata per posta elettronica. Per quanto riguarda l'affermazione secondo cui avrebbe potuto prendere visione della decisione impugnata consultando il registro

pubblico del Consiglio, la ricorrente sottolinea che il registro a cui il Consiglio si riferisce contiene solo una bozza di risposta e non il documento finale.

— Giudizio del Tribunale

- ²³ A norma dell'art. 230, quinto comma, CE, un ricorso di annullamento dev'essere proposto nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui questi ne ha avuto conoscenza.
- ²⁴ Ai sensi dell'art. 102, n. 2, del regolamento di procedura, il termine per proporre ricorso deve essere aumentato di un termine forfettario in ragione della distanza di dieci giorni.
- ²⁵ Inoltre, dall'art. 254, n. 3, CE risulta che le decisioni sono notificate ai loro destinatari e hanno efficacia in virtù di tale notificazione.
- ²⁶ Nel caso di specie, non si contesta che la decisione impugnata sia stata comunicata dal Consiglio alla ricorrente il 3 aprile 2009. Tale decisione era allegata a un messaggio di posta elettronica del Consiglio con cui il Segretariato generale rispondeva ad un messaggio in cui la ricorrente chiedeva di essere informata dello stato della procedura. La ricorrente conferma di aver preso visione di tale risposta il 3 aprile 2009, il che consente di accertare che la notifica della decisione impugnata al suo destinatario è avvenuta con le modalità previste dal Trattato.

27 Tale considerazione non è rimessa in questione dall'argomento del Consiglio diretto a provare che la notifica della decisione impugnata alla ricorrente è avvenuta il 26 febbraio 2009. Infatti, il Consiglio non ha provato che la lettera asseritamente inviata alla ricorrente sia effettivamente pervenuta al suo destinatario prima del 3 aprile 2009. D'altronde, il Consiglio ammette di avere inviato la decisione impugnata con «lettera non raccomandata», il che non gli permette di accertare il fatto che la lettera sia stata ricevuta e ancor meno la data in cui essa è pervenuta al suo destinatario in Spagna. In mancanza di una lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, di un messaggio di posta elettronica o di un telefax accompagnato da un avviso di ricevimento, l'affermazione del Consiglio secondo cui la risposta inviata il 26 febbraio 2009 è stata ricevuta dalla ricorrente il giorno stesso o poco dopo non risulta provata. Il termine del ricorso è quindi iniziato a decorrere il 3 aprile 2009, data in cui il Consiglio ha notificato alla ricorrente la decisione impugnata con un messaggio di posta elettronica.

28 D'altra parte, per quanto riguarda l'argomento del Consiglio secondo cui la ricorrente sarebbe stata informata del contenuto della decisione impugnata prendendo visione del progetto di risposta di conferma il 2 marzo 2009, occorre rammentare che risulta dal dettato stesso dell'art. 230, quinto comma, CE di tale disposizione che il criterio della data in cui si è avuta conoscenza dell'atto impugnato come *dies a quo* del termine di impugnazione è subordinato rispetto a quello della pubblicazione o della notifica (v. sentenza del Tribunale 27 novembre 2003, causa T-190/00, Regione Siciliana/Commissione, Racc. pag. II-5015, punto 30 e giurisprudenza ivi citata). Di conseguenza, anche se risultasse provata, la data in cui si è avuta conoscenza della decisione impugnata dalla ricorrente non può essere considerata come il *dies a quo* del termine di ricorso, poiché, nella fattispecie, tale decisione le è stata notificata il 3 aprile 2009 in applicazione dell'art. 254, n. 3, CE. In presenza di una notifica al destinatario per il calcolo del termine di ricorso previsto dall'art. 230, quinto comma, CE, si deve prendere in considerazione quest'ultima data e non quella in cui si è avuta conoscenza dell'atto, criterio quest'ultimo che interviene solo in via subordinata in mancanza di notifica. In ogni caso, per quanto riguarda la prova stessa dell'acquisita conoscenza, le parti non contestano che l'unico documento disponibile sul registro pubblico del Consiglio è un progetto di decisione e non la decisione impugnata. La ricorrente non era quindi in grado di prendere conoscenza del contenuto e dei motivi

dell'atto che si pronuncia sulla sua domanda di conferma con riferimento al regolamento n. 1049/2001.

- 29 Di conseguenza, poiché il ricorso è stato depositato nella cancelleria del Tribunale il 12 giugno 2009, cioè entro il termine di due mesi a partire dalla notifica della decisione impugnata risalente al 3 aprile 2009, aumentato del termine forfettario di dieci giorni, il medesimo non è tardivo. Occorre respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata a tale riguardo dal Consiglio.

Sull'interesse della ricorrente ad ottenere l'annullamento della decisione impugnata

- 30 Nel controricorso, il Consiglio segnala che una versione integrale del documento richiesto è accessibile al pubblico dal 26 novembre 2008 sul sito Internet dell'organizzazione Statewatch. In risposta ai quesiti posti nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, il Consiglio ha precisato l'indirizzo elettronico tramite il quale era possibile accedere a detta versione. Il Consiglio ha altresì fatto riferimento alla relazione della House of Lords Select Committee on the European Union (commissione speciale sull'Unione europea della Camera dei Lords, Regno Unito; in prosieguo: la «commissione "Unione europea"»), riguardante la posizione del Regno Unito sulla proposta di revisione del regolamento n. 1049/2001, che riferisce di una riunione organizzata il 18 marzo 2009 con i rappresentanti del governo del Regno Unito nel corso della quale sono state evocate le conseguenze della divulgazione summenzionata. Nel corso dell'udienza, il Consiglio ha affermato che, sebbene la divulgazione non autorizzata della versione integrale del documento richiesto da parte dell'organizzazione Statewatch fosse avvenuta molto presto, cioè, a suo dire, dalla fine di novembre 2008, al momento dell'adozione della decisione iniziale del 17 dicembre 2008 e della decisione di conferma del 26 febbraio 2009, riguardante la domanda di accesso presentata dalla ricorrente, esso non ne era a conoscenza.

- 31 Nella replica, la ricorrente osserva che essa non era a conoscenza della versione integrale del documento richiesto al momento in cui aveva presentato la sua domanda di accesso ai documenti. In udienza, la ricorrente ha parimenti sostenuto di aver potuto prendere visione della versione integrale del documento richiesto nel mese di maggio o giugno 2009, in seguito a discussioni con altre associazioni interessate alle questioni di trasparenza. In seguito a tale divulgazione, la ricorrente dispone quindi attualmente di una copia della versione integrale del documento richiesto al Consiglio.
- 32 In tale contesto, si potrebbe affermare che la decisione impugnata non riguarda effettivamente la ricorrente, poiché quest'ultima dispone già delle informazioni di cui chiede la divulgazione e non potrebbe quindi affermare di avere un interesse sufficiente ad ottenere l'annullamento della decisione impugnata.
- 33 A tale riguardo si deve rammentare che l'interesse ad agire di un ricorrente deve sussistere, relativamente all'oggetto del ricorso, nella fase della presentazione dello stesso pena l'irricevibilità. Tale oggetto della controversia deve perdurare, così come l'interesse ad agire, fino alla pronuncia della decisione del giudice, pena il non luogo a statuire, il che presuppone che il ricorso possa, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che l'ha proposto. Se l'interesse ad agire del ricorrente viene meno nel corso del procedimento, una decisione del Tribunale sul merito non gli può procurare alcun beneficio (v. sentenza della Corte 7 giugno 2007, causa C-362/05 P, Wunenburger/Commissione, Racc. pag. I-4333, punti 42 e 43 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 34 Nel caso di specie, la divulgazione della versione integrale del documento richiesto sul sito Internet dell'organizzazione Statewatch, a partire dalla fine dell'anno 2008, come del resto la presa di conoscenza del contenuto di tale versione da parte della ricorrente nel maggio o giugno 2009, non consentono di ritenere che essa non disponga o non disponga più di un interesse a chiedere l'annullamento della decisione impugnata per le regioni esposte qui di seguito.

35 In primo luogo, a livello di principi, secondo giurisprudenza costante una ricorrente può mantenere un interesse a chiedere l'annullamento di un atto di un'istituzione per consentire di evitare che l'illegittimità da cui questo è asseritamente viziato si riproduca in futuro. Un tale interesse ad agire deriva dall'art. 266, primo comma, TFUE, in forza del quale l'istituzione da cui emana l'atto annullato è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta. Tuttavia, un siffatto interesse ad agire può sussistere solo se l'illegittimità fatta valere può riprodursi in futuro indipendentemente dalle circostanze della controversia che ha dato luogo al ricorso presentato dal ricorrente (v. sentenza *Wunenburger/Commissione*, citata al punto 33 supra, punti 50-52 e giurisprudenza ivi citata). È quanto avviene nella presente controversia poiché, da un lato, l'illegittimità asserita dalla ricorrente si fonda su un'interpretazione di una delle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001 che il Consiglio molto probabilmente riaffermerà in occasione di una nuova domanda e poiché, dall'altro, la ricorrente, in quanto associazione che persegue lo scopo di promuovere la trasparenza all'interno dell'Unione europea, può presentare in futuro domande di accesso analoghe riguardanti gli stessi documenti.

36 In secondo luogo, occorre rilevare che l'autore della divulgazione delle informazioni controverse alla ricorrente non è il Consiglio, che riconoscerebbe in tal modo l'interesse del pubblico ad ottenere la divulgazione di siffatte informazioni, ma un terzo che non ha rispettato la normativa applicabile all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio. La ricorrente afferma, a tale proposito, che essa non sapeva che tali informazioni fossero disponibili sul sito Internet dell'organizzazione Statewatch al momento in cui ha presentato la sua domanda iniziale e la sua domanda di conferma per l'accesso ai documenti, e il Consiglio precisa di essersi trovato nella stessa situazione quando ha risposto a tali domande. Né la ricorrente né il Consiglio erano quindi al corrente di tale circostanza quando si è svolto il procedimento amministrativo che ha portato all'adozione della decisione impugnata. La ricorrente è quindi in diritto di ottenere che il Tribunale si pronunci sulla legittimità di tale decisione, a suo carico, dal momento che si tratta della sola decisione che le è stata notificata a tutt'oggi, e che le concede solo un accesso parziale al documento richiesto sulla base di una delle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001. Il comportamento dell'organizzazione Statewatch è irrilevante ai fini della valutazione dell'interesse della ricorrente ad ottenere l'annullamento di siffatta decisione (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 17 giugno 1998, causa T-174/95, *Svenska Journalistförbundet/Consiglio*,

Racc. pag. II-2289, punto 69, nel cui contesto la ricorrente era già in possesso di taluni documenti richiesti al Consiglio che le erano stati trasmessi dalle autorità competenti di uno Stato membro).

- 37 Da quanto precede risulta che la ricorrente, benché abbia potuto prendere conoscenza del contenuto delle informazioni il cui accesso le era stato rifiutato dal Consiglio, ha un interesse ad ottenere l'annullamento della decisione impugnata.

Nel merito

- 38 A sostegno del suo ricorso, la ricorrente invoca due motivi. Il primo motivo riguarda la violazione dell'art. 4, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001. Il secondo motivo verte sulla carenza di motivazione. È opportuno iniziare dall'esame del primo motivo.

Argomenti delle parti

- 39 La ricorrente rammenta che il regolamento n. 1049/2001 è diretto ad assicurare una partecipazione più effettiva dei cittadini al processo decisionale e a conferire la portata più estesa possibile al diritto di accesso del pubblico ai documenti, soprattutto nel caso in cui le istituzioni agiscano in qualità di legislatore. L'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni costituirebbe il principio e il rifiuto l'eccezione, che dovrebbe essere interpretata restrittivamente.

40 Per quanto concerne l'affermazione secondo cui il margine di manovra delle delegazioni sarebbe ridotto se esse fossero individuate, la ricorrente afferma che nella decisione impugnata non è stato fornito alcun chiarimento a sostegno della sua fondatezza. Le delegazioni formulano pareri ed emendamenti che consentono al Consiglio di definire la sua posizione. L'accesso del pubblico a tali posizioni permetterebbe quindi agli Stati membri e alle istituzioni di essere responsabili nei confronti dei cittadini. Anche a voler supporre che l'individuazione delle delegazioni le esponga al rischio di una pressione esterna, tale rischio non basterebbe a giustificare l'applicazione dell'eccezione invocata, essendo intrinseco all'obbligo di responsabilità e al principio di partecipazione dei cittadini che costituiscono il fondamento del regolamento n. 1049/2001. Per quanto riguarda la cristallizzazione delle posizioni dedotta dal Consiglio, la ricorrente ricorda che la semplice affermazione dell'esistenza di un danno non è sufficiente a provarlo. Il Consiglio non proverebbe in qual modo la divulgazione del documento richiesto sul sito Internet dell'organizzazione Statewatch avrebbe nuociuto allo spirito di fiducia che regnava all'interno delle delegazioni. D'altronde, l'unica circostanza in cui la posizione di una delegazione dovrebbe essere tenuta segreta sarebbe quella in cui quest'ultima esprimesse propositi contraddittori, assumendo una posizione allorché partecipa alle riunioni del Consiglio e un'altra allorché si rivolge al pubblico, compresi i propri cittadini. Orbene, non sarebbe questo l'obiettivo del regolamento n. 1049/2001.

41 Per quanto riguarda l'affermazione secondo cui i punti di vista delle delegazioni non sarebbero più espressi per iscritto se esse fossero individuate, la ricorrente sottolinea che, in linea di principio, tutto quanto viene detto o scritto nel corso della fase preparatoria all'adozione di un atto legislativo dovrebbe essere messo a disposizione del pubblico per informazione e controllo. Nel caso di specie, gli eventuali effetti negativi della divulgazione dell'identità degli autori di talune proposte sarebbero solo marginali. Niente consentirebbe di sostenere che tale divulgazione dissuaderebbe le delegazioni dal presentare le loro opinioni per iscritto.

42 Per quanto attiene all'esistenza di un interesse pubblico prevalente, la ricorrente afferma che, anche nel caso in cui il processo decisionale fosse rimesso in discussione per

le ragioni esposte nella decisione impugnata, tale interesse giustifica l'individuazione delle delegazioni nazionali. L'interesse del pubblico alla divulgazione non si limiterebbe alla possibilità di controllare gli Stati membri o il Consiglio, ma si estenderebbe anche alla possibilità dei cittadini di partecipare al processo legislativo. Non può quindi essere sufficiente rendere pubbliche le posizioni adottate dalle delegazioni, senza individuarle.

- 43 Il Consiglio, per sostenere la sua affermazione secondo la quale l'accesso del pubblico alle parti del documento richiesto non comunicate ridurrebbe il margine di manovra delle delegazioni, sottolinea che l'art. 255 CE e il regolamento n. 1049/2001 non richiedono che il processo legislativo debba essere assolutamente trasparente. Le regole applicate dal Consiglio per quanto riguarda l'accesso del pubblico ai documenti legislativi terrebbero conto piuttosto dell'equilibrio di cui all'art. 207, n. 3, CE tra un accesso più esteso del pubblico alle sue attività di legislatore e la tutela del suo processo decisionale. Il regolamento interno del Consiglio indicherebbe i casi in cui quest'ultimo agisce in qualità di legislatore [art. 7 della decisione del Consiglio 15 settembre 2006, 2006/683/CE, Euratom, relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 285, pag. 47; in prosieguo: il «regolamento interno»)] e quali documenti legislativi siano direttamente accessibili al pubblico (art. 11, nn. 5 e 6, dell'allegato II del regolamento interno). Dopo l'adozione di un atto legislativo, i documenti che contengono le posizioni individuali delle delegazioni sarebbero accessibili al pubblico (v. art. 11, n. 6, dell'allegato II del regolamento interno). Quando sono in corso discussioni, il contenuto di tali documenti sarebbe parimenti accessibile al pubblico ad eccezione del nome delle delegazioni che fanno proposte e delle parti rientranti nell'eccezione prevista dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 (v. orientamenti approvati dal Coreper l'8 marzo 2002 su talune questioni di principio derivanti dall'applicazione del regolamento n. 1049/2001). Sebbene le delegazioni siano informate del fatto che il tenore della loro posizione sulle questioni legislative sarà reso pubblico allorché sono ancora in corso d'esame, si attendono però che il loro nome rimanga confidenziale fino all'adozione dell'atto legislativo. Quindi, per garantire il margine di manovra delle delegazioni nelle discussioni preliminari sulla proposta della Commissione sarebbe necessario vigilare affinché il loro nome non sia divulgato al pubblico. Se i contributi scritti fossero resi accessibili al pubblico nella loro integralità nell'ambito di un procedimento legislativo in corso, ciò avrebbe l'effetto di irrigidire le posizioni delle delegazioni, poiché queste ultime disporrebbero di margini di manovra più ridotti per modificarle nel corso dei dibattiti e per giustificare presso la loro opinione pubblica

una soluzione di compromesso che potrebbe allontanarsi dalla loro posizione iniziale, ponendo seriamente a repentaglio la possibilità di raggiungere un compromesso.

44 In risposta al motivo relativo alla mancanza di elementi di prova che consentano di accertare in che modo la divulgazione del nome delle delegazioni di cui trattasi pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale in corso, il Consiglio — sostenuto dalla Repubblica ellenica e dal Regno Unito — afferma che l'esistenza di tale grave pregiudizio è sufficientemente provata nella decisione impugnata, in particolare per quanto riguarda l'esistenza di un rischio ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico. In primo luogo, dalla decisione impugnata risulterebbe che le discussioni condotte in seno al Consiglio sulla proposta della Commissione erano considerate particolarmente delicate. La revisione della normativa comunitaria riguardante il diritto d'accesso del pubblico ai documenti, considerato da molti un diritto fondamentale, susciterebbe notevole interesse da parte del pubblico. Talune posizioni adottate nell'ambito di tale revisione sarebbero state accolte con ostilità dai mezzi di comunicazione, provocando critiche animate tra il pubblico. In secondo luogo, il gruppo di lavoro non avrebbe ancora esaminato le proposte delle delegazioni. La pressione pubblica potrebbe quindi influire sulla capacità delle delegazioni di presentare e difendere liberamente le loro posizioni preliminari e, di conseguenza, falsare il dibattito all'interno del Consiglio. Se le delegazioni fossero private della possibilità di esaminare serenamente, nell'ambito del Consiglio, questioni delicate e controverse collegate al regolamento n. 1049/2001, il Consiglio incontrerebbe qualche difficoltà a procedere nella revisione del testo. Le prese di posizione preliminari presentate dalle delegazioni a livello tecnico non corrisponderebbero necessariamente alle posizioni difese dallo Stato membro interessato in una fase successiva del procedimento. Pertanto, la divulgazione di posizioni preliminari rischierebbe di ostacolare lo svolgimento di dibattiti avviati all'interno del Consiglio e di far sorgere malintesi.

45 A sostegno dell'affermazione contenuta nella decisione impugnata, secondo cui l'individuazione delle delegazioni che hanno fatto proposte le indurrebbe a non presentare più i loro punti di vista per iscritto, il Consiglio constata che, in seguito alla divulgazione non autorizzata su Internet del documento richiesto da parte dell'organizzazione

Statewatch, è in grado di quantificare il danno diretto arrecato al processo decisionale in tale fattispecie. Nel caso concreto, la diffusione del documento richiesto avrebbe nociuto allo spirito di fiducia all'interno del gruppo di lavoro e le delegazioni sarebbero diventate particolarmente prudenti allorché si trattava di diffondere le loro posizioni per iscritto, in particolare quelle che potevano suscitare critiche o controversie tra il pubblico. L'esame di una proposta legislativa non può essere condotto sulla base di semplici scambi orali tra le delegazioni. Se le delegazioni si astenessero dal presentare le loro posizioni per iscritto, i cittadini non avrebbero più la possibilità di esercitare un controllo su tali posizioni per la semplice ragione che non vi sarebbe più un documento pertinente, con grave lesione del principio di trasparenza.

⁴⁶ In risposta al motivo relativo alla necessità di provare il danno concretamente causato al processo decisionale dalla divulgazione della versione integrale del documento richiesto sul sito Internet dell'organizzazione Statewatch, il Consiglio — sostenuto dalla Repubblica ellenica e dal Regno Unito — rammenta che la proposta della Commissione è stata presentata ai due rami dell'autorità legislativa il 30 aprile 2008. La proposta legislativa sarebbe ancora in fase di prima lettura. In attesa della conclusione formale della prima lettura del Parlamento, le discussioni in seno al Consiglio si sarebbero limitate a scambi preliminari a livello tecnico all'interno dei suoi organi preparatori, senza l'intenzione immediata di far passare le trattative sulla proposta legislativa al livello politico in cui il Consiglio potrebbe definire la sua posizione sulla proposta della Commissione. La lentezza inusuale nell'iter legislativo sarebbe evidente, poiché l'adozione di atti legislativi secondo la procedura di codecisione richiede in prima lettura in media 16,2 mesi. L'assenza di avanzamento nell'iter legislativo attesterebbe il carattere estremamente delicato e controverso di tale proposta e il fatto che esiste un'effettiva difficoltà nel trovare una convergenza tra le diverse posizioni.

⁴⁷ Per quanto riguarda l'esistenza di un interesse pubblico prevalente, il Consiglio rammenta che il suo rifiuto di identificare le delegazioni nell'ambito di un procedimento legislativo in corso non costituisce un ostacolo al controllo esercitato dai cittadini sui governi all'interno degli Stati membri. L'interesse a che i governi siano ritenuti

responsabili delle posizioni che adottano in merito ad una proposta legislativa non può costituire un interesse pubblico prevalente nel senso del regolamento. Inoltre, il Regno Unito osserva che le domande generali in materia di trasparenza non bastano a costituire un interesse pubblico generale che giustifichi la divulgazione.

Risposte ai quesiti scritti posti dal Tribunale

- 48 Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, il Tribunale ha rivolto quesiti scritti al Consiglio riguardanti, in particolare, la constatazione, contenuta nel controricorso, secondo cui, dal 26 novembre 2008, una versione integrale del documento richiesto era accessibile al pubblico sul sito Internet dell'organizzazione Statewatch, il che gli consente di «quantificare il danno diretto arrecato al suo processo decisionale dall'accesso del pubblico all'integralità delle posizioni scritte delle delegazioni contenute nel documento richiesto». In risposta al primo quesito posto nell'ambito di tali misure di organizzazione del procedimento, il Consiglio ha sostenuto quanto segue per spiegare più in dettaglio e concretamente in che modo l'individuazione delle delegazioni che hanno formulato le proposte riprese nel documento richiesto costituisca un grave pregiudizio al suo processo decisionale.
- 49 In primo luogo, il Consiglio sostiene che, da quando è stata divulgata la versione integrale del documento richiesto, il suo Segretariato generale ha diffuso solo quattro documenti contenenti proposte scritte formulate da talune delegazioni in merito al procedimento legislativo di cui trattasi, cioè i documenti 17 aprile 2009, n. 8778, 11 maggio 2009, n. 9716, 27 maggio 2009, n. 10443, e 16 giugno 2009, n. 11065. Il Consiglio constata, a tale riguardo, che tutte le proposte avanzate in tali documenti sono dirette a modificare la proposta della Commissione nel senso di una maggiore trasparenza. Dopo la divulgazione effettuata dall'organizzazione Statewatch non sarebbe stata formulata alcuna proposta contraria a tale principio. Orbene, secondo il Consiglio, le delegazioni non possono essere tutte ritenute presumibilmente favorevoli a una maggiore trasparenza sull'integralità delle questioni esaminate nell'ambito

del gruppo di lavoro. Ciò sarebbe provato dal fatto che tra le delegazioni non si è ancora manifestata una convergenza su una posizione del Consiglio riguardante la proposta legislativa. Pertanto, il Consiglio ritiene che le delegazioni le cui posizioni potrebbero essere discusse dall'opinione pubblica perché contrarie alla trasparenza si siano astenute dal presentare la loro posizione per iscritto dopo la divulgazione della versione integrale del documento richiesto sul sito Internet dell'organizzazione Statewatch.

50 In secondo luogo, per provare il grave pregiudizio al processo decisionale, il Consiglio si riferisce agli interventi dei rappresentanti del governo del Regno Unito dinanzi alla commissione «Unione europea» in merito all'avanzamento delle discussioni in seno al Consiglio sulla proposta di regolamento relativo all'accesso del pubblico ai documenti. In risposta ad un quesito riguardante l'«utilità» della divulgazione compiuta dall'organizzazione Statewatch sui progressi nelle discussioni in seno al Consiglio, uno dei rappresentanti del governo del Regno Unito ha indicato segnatamente che il documento richiesto costituiva un'«istantanea» e che non rifletteva necessariamente la coerenza di tali trattative. Il medesimo rappresentante ha aggiunto di non essere affatto sicuro del fatto che aver estrapolato tali discussioni e le posizioni degli Stati membri dal loro contesto fosse di qualche utilità. A suo giudizio, ciò genererebbe confusione. Egli ha altresì sottolineato che il problema sarebbe stabilire in quale misura gli Stati membri possano essere sinceri o fiduciosi se temono costantemente che le loro riflessioni in materia possano essere pubblicate. Secondo il Consiglio, da quanto precede risulta chiaramente che la divulgazione della versione integrale del documento richiesto ha avuto un effetto negativo sulla sincerità e sulla completezza delle discussioni all'interno del gruppo di lavoro del Consiglio, impedendo alle delegazioni di adottare soluzioni o modifiche diverse per giungere ad una convergenza di opinioni sulle questioni più controverse.

51 In terzo luogo, il Consiglio afferma che il livello dei dettagli forniti nelle relazioni del Segretariato generale sull'avanzamento delle discussioni riguardanti la proposta legislativa all'interno del gruppo di lavoro del Consiglio si è evoluto nel corso del

tempo. Sebbene la prima relazione in data 26 gennaio 2009 contenuta nel documento n. 5671/09 indicasse i nomi delle delegazioni all'origine delle osservazioni e dei suggerimenti sulla proposta della Commissione, l'ultima relazione in data 22 luglio 2009 contenuta nel documento 10859/1/09 REV 1 non precisa più quali siano le delegazioni da cui provengono le osservazioni e i suggerimenti formulati oralmente durante le riunioni del gruppo, utilizzando invece espressioni come «un certo numero di delegazioni», «altre delegazioni», «un gran numero di delegazioni» senza individuare le delegazioni di cui trattasi. Alla luce di quanto precede, può essere chiaramente quantificato l'effetto diretto della divulgazione non autorizzata della versione integrale del documento richiesto sulla completezza dei documenti preparatori del Consiglio elaborati nell'ambito della proposta legislativa di cui trattasi. Dal momento che i documenti preparatori sono anzitutto strumenti di lavoro per il Consiglio, che gli consentono di rendere conto dello stato di avanzamento dei lavori riguardanti un dato processo decisionale e, di conseguenza, di agevolare il seguito dei lavori sulla proposta, è estremamente importante che loro contenuto sia il più completo possibile. Se, come dimostra il caso presente, il Consiglio dovesse tener conto del rischio di divulgazione non autorizzata, ciò influenzerebbe senza alcun dubbio il modo in cui i documenti preparatori sono redatti, e le informazioni sensibili — come quelle precedentemente menzionate — non sarebbero più riportate. I documenti preparatori non potrebbero quindi più rispondere al loro principale obiettivo.

⁵² In risposta alla seconda questione posta nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, con cui il Tribunale chiedeva al Consiglio di indicare quali fossero le questioni particolarmente delicate esaminate dalle proposte delle delegazioni degli Stati membri esposte nel documento richiesto e in che modo tali questioni potessero discostarsi da quelle evocabili nell'ambito di un procedimento legislativo classico in cui possono essere considerate diverse possibilità nella fase preliminare delle discussioni, il Consiglio osserva che la delicatezza del documento richiesto consiste nel suo status e nel suo contenuto.

⁵³ Per quanto riguarda lo status del documento richiesto, il Consiglio rammenta che, fino alla data di adozione della decisione impugnata, i contributi scritti rientranti nel

documento richiesto non erano stati discussi in maniera approfondita nel gruppo di lavoro del Consiglio. Inoltre, poiché le proposte contenute nel documento richiesto sono dirette a rafforzare le eccezioni previste nel regolamento n. 1049/2001, sarebbe ragionevole attendersi che la pressione esterna esercitata dai gruppi attivi nel settore della trasparenza possa influire negativamente soprattutto sulla capacità delle delegazioni di presentare e di difendere liberamente le loro posizioni preliminari e, di conseguenza, possa nuocere alla sincerità dei dibattiti in seno al Consiglio.

- 54 Per quanto riguarda il suo contenuto, il Consiglio afferma che il documento richiesto contiene proposte dirette a rafforzare la tutela dei pareri giuridici, delle procedure di infrazione e dei dati a carattere personale, prevedendo l'esclusione dal campo di applicazione del regolamento proposto e rafforzando le eccezioni enunciate nel regolamento in vigore. A parere del Consiglio, tali proposte sono particolarmente controverse, non solo perché rischiano di essere criticate in quanto limitano il principio dell'accesso più ampio possibile ai documenti, ma anche perché sembrano circoscrivere l'interpretazione ampia del principio di trasparenza fornita dal giudice dell'Unione. Tali proposte sarebbero quindi estremamente difficili da difendere dinanzi all'opinione pubblica, in particolare se fossero estrapolate dal loro contesto legislativo.

Giudizio del Tribunale

- 55 Tenuto conto degli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 1049/2001, segnatamente del fatto, ricordato al secondo «considerando» di quest'ultimo, che il diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni è collegato alla natura democratica di queste ultime e la circostanza che il medesimo regolamento è volto, come emerge dal quarto «considerando» e dall'art. 1 del medesimo, a conferire al pubblico un diritto di accesso che sia il più ampio possibile, le eccezioni a tale diritto elencate all'art. 4 del regolamento devono essere interpretate e applicate in senso restrittivo

(v. sentenza della Corte 18 dicembre 2007, causa C-64/05 P, Svezia/Commissione, Racc. pag. I-11389, punto 66).

- 56 L'affermazione dell'accesso più ampio possibile del pubblico implica quindi il diritto di quest'ultimo e che gli venga divulgata l'integralità del contenuto dei documenti richiesti, diritto che può essere limitato solo dall'applicazione rigorosa delle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001. Se solo una parte del documento richiesto rientra in un'eccezione, le altre parti del documento sono divulgate. In tali condizioni, la trasparenza consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una legittimità, un'efficienza e una responsabilità maggiori dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico.
- 57 Come ha dichiarato la Corte, tali considerazioni hanno evidentemente una rilevanza del tutto particolare allorché il Consiglio agisce in veste di legislatore, come risulta dal sesto «considerando» del regolamento n. 1049/2001, secondo cui un accesso più ampio ai documenti dev'essere autorizzato per l'appunto in tali circostanze. La trasparenza in tal caso contribuisce a rafforzare la democrazia permettendo ai cittadini di controllare tutte le informazioni che costituiscono il fondamento di un atto legislativo. Infatti, la possibilità per i cittadini di conoscere il fondamento dell'azione legislativa è condizione per l'esercizio effettivo, da parte di questi ultimi, dei loro diritti democratici (v. sentenza della Corte 1° luglio 2008, cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, Svezia e Turco/Consiglio, Racc. pag. I-4723, punto 46).
- 58 Si deve inoltre rilevare che, ai sensi dell'art. 207, n. 3, secondo comma, CE, il Consiglio deve definire i casi in cui si deve considerare che esso deliberi in qualità di legislatore onde consentire, in tali casi, un maggior accesso ai documenti (sentenza Svezia e Turco/Consiglio, citata 57 supra, punto 47).

- 59 D'altra parte, la mera circostanza che un documento riguardi un interesse tutelato da un'eccezione non basta di per sé a giustificare l'applicazione di quest'ultima (sentenza del Tribunale 13 aprile 2005, causa T-2/03, Verein für Konsumenteninformation/Commissione, Racc. pag. II-1121, punto 69). Una siffatta applicazione può, in linea di principio, essere giustificata solo nell'ipotesi in cui l'istituzione abbia previamente valutato se l'accesso al documento fosse idoneo a ledere in concreto ed effettivamente l'interesse protetto. Inoltre, il rischio di pregiudizio a tale interesse, per poter essere invocato, deve essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico (sentenza Svezia e Turco/Consiglio, citata al punto 57 supra, punto 43, e sentenza del Tribunale 11 marzo 2009, causa T-166/05, Borax Europe/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 50).
- 60 Nel caso di specie, è compito del Consiglio bilanciare l'interesse specifico da tutelare con la non divulgazione di una parte del documento richiesto, cioè l'identità degli autori delle proposte, e l'interesse generale a che tale documento sia reso accessibile nella sua integralità alla luce dei benefici derivanti da un'accresciuta trasparenza del processo legislativo. Non viene contestato che il documento richiesto sia stato redatto nell'ambito dell'attività legislativa del Consiglio. L'art. 7, primo comma, del regolamento interno dispone infatti che «[i]l Consiglio agisce in qualità di legislatore a norma dell'articolo 207, paragrafo 3, secondo comma, (...) CE, quando adotta norme giuridicamente vincolanti negli o per gli Stati membri, per mezzo di regolamenti, di direttive, di decisioni quadro o di decisioni, sulla base delle pertinenti disposizioni dei Trattati, ad esclusione delle deliberazioni che danno luogo all'adozione di provvedimenti di carattere interno, di atti amministrativi o di bilancio, di atti riguardanti le relazioni interistituzionali o internazionali o di atti non vincolanti (quali conclusioni, raccomandazioni o risoluzioni)».
- 61 L'esame del documento trasmesso dal Consiglio in allegato alla sua risposta iniziale permette di constatare che il documento richiesto riprende integralmente il contenuto delle proposte presentate al gruppo di lavoro «Informazione» del Consiglio da quattro delegazioni rappresentanti degli Stati membri per emendare o riformulare disposizioni rientranti nella proposta del regolamento relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. Il documento

richiesto espone anche in modo integrale le ragioni invocate dai rappresentanti degli Stati membri a sostegno delle proprie proposte. In tale fase del procedimento legislativo, tuttora in corso, le sole informazioni a cui il Consiglio ha negato l'accesso sono le informazioni che consentono di individuare i quattro Stati membri autori delle proposte di emendamento o di nuova redazione. Il Consiglio rileva che, in applicazione della prassi che ha istituito, tali informazioni sono accessibili al pubblico in linea di principio solo dopo l'adozione del regolamento a cui si riferisce la proposta della Commissione (v. punto 43 supra).

⁶² Dalla decisione impugnata risulta che l'eccezione sollevata per rifiutare l'accesso alle informazioni relative all'identità degli autori delle proposte è l'art. 4, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, in base al quale l'accesso ad un documento adottato da un'istituzione per suo uso interno o ricevuto da un'istituzione e che riguarda una questione in merito alla quale non è stata ancora adottata una decisione è rifiutato nel caso in cui la sua divulgazione danneggi gravemente il processo decisionale di tale istituzione, a meno che un interesse pubblico prevalente non giustifichi la divulgazione del documento di cui trattasi.

⁶³ Nella decisione impugnata il Consiglio adduce una serie di ragioni per giustificare il beneficio di tale eccezione (v. punto 10 supra). La principale ragione invocata risiede nell'affermazione secondo cui la divulgazione delle informazioni di cui trattasi ridurrebbe il margine di manovra delle delegazioni per trovare un compromesso, riducendo di conseguenza la capacità del Consiglio di giungere ad un accordo. Il Consiglio, per sostenere tale affermazione, invoca due circostanze particolari. La prima riguarda il carattere preliminare delle discussioni in corso in seno al Consiglio, mentre la seconda fa riferimento alla natura sensibile e delicata delle proposte avanzate dai rappresentanti degli Stati membri. Il Consiglio sostiene altresì che la divulgazione delle informazioni di cui trattasi avrebbe l'effetto prevedibile di far rinunciare alla forma

scritta in favore di quella orale, con il risultato di compromettere la trasparenza globale del processo decisionale.

- ⁶⁴ D'altra parte, come afferma il Consiglio nelle sue memorie e nella risposta ai quesiti del Tribunale sul punto, la divulgazione della versione integrale del documento richiesto sul sito Internet dell'organizzazione Statewatch, che sarebbe intervenuta già dalla data di adozione di tale documento, cioè il 26 novembre 2008, è un elemento da prendere in considerazione per illustrare e valutare gli effetti che la divulgazione delle informazioni relative all'identità degli autori di proposte può concretamente avere sul processo decisionale di cui trattasi.
- ⁶⁵ Non è quindi la divulgazione del contenuto delle diverse proposte avanzate dalle delegazioni degli Stati membri nel corso di un procedimento legislativo a pregiudicare gravemente il processo decisionale, ma esclusivamente la divulgazione delle informazioni relative all'identità degli autori delle proposte in questione. Il grave pregiudizio a cui il Consiglio si riferisce, che può essere provato in seguito alla divulgazione fortuita delle informazioni relative all'identità degli autori delle proposte, si concretizzerebbe soltanto finché l'atto legislativo di cui trattasi è in discussione. La presente controversia pone dunque la questione se, per le ragioni invocate dal Consiglio, la divulgazione delle informazioni relative all'identità degli autori delle proposte riprese nel documento richiesto in un momento in cui il Consiglio non abbia ancora adottato una decisione danneggerebbe gravemente il processo decisionale di tale istituzione.
- ⁶⁶ Tuttavia, si deve constatare che, nel caso di specie, il Consiglio non ha provato sufficientemente in diritto e in fatto che la divulgazione delle informazioni relative all'identità degli autori delle proposte esposte nel documento richiesto danneggerebbe gravemente il processo legislativo in corso relativamente alla proposta di revisione del regolamento n. 1049/2001.

- 67 Per quanto riguarda gli argomenti invocati dal Consiglio per affermare l'esistenza di un grave pregiudizio al processo legislativo in corso in quanto ciò ridurrebbe il margine di manovra delle delegazioni, occorre ritenere che tali argomenti non descrivano un rischio sufficientemente grave e ragionevolmente prevedibile da giustificare l'applicazione dell'eccezione prevista dall'art. 4, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001.
- 68 In generale, il Consiglio sostiene che l'individuazione delle delegazioni che presentano una proposta di emendamento o di nuova redazione in un momento in cui non sia ancora intervenuta una sua decisione avrebbe l'effetto di irrigidire le posizioni di tali delegazioni, poiché esse disporrebbero di margini di manovra più ridotti per modificarle nel corso dei dibattiti futuri e per giustificare presso la loro opinione pubblica una soluzione che potrebbe allontanarsi dalla loro posizione iniziale (v. punto 43 supra). Nella sua risposta al primo quesito posto dal Tribunale, il Consiglio afferma anche che la divulgazione da parte dell'organizzazione Statewatch dei nomi delle delegazioni che hanno formulato proposte nel documento richiesto comporta la conseguenza che, se tali delegazioni, o altre, intendessero presentare proposte per limitare o ridurre la trasparenza, non lo farebbero per timore delle pressioni che potrebbero essere esercitate nei loro confronti dall'opinione pubblica (v. punto 49 supra). In altre parole, la pressione che il pubblico potrebbe esercitare sarebbe tale che una delegazione al Consiglio non potrebbe più presentare una proposta che vada nel senso di una limitazione della trasparenza.
- 69 Tali argomenti non sono abbastanza fondati da giustificare, in quanto tali, un rifiuto di divulgare l'identità degli autori delle diverse proposte che devono, in un sistema fondato sul principio della legittimità democratica, rispondere dei loro atti nei confronti del pubblico. A tale riguardo è opportuno rammentare che l'accesso del pubblico all'integralità del contenuto dei documenti del Consiglio, compresa nel caso di specie l'identità degli autori delle diverse proposte, costituisce il principio, soprattutto nell'ambito di una procedura in cui le istituzioni agiscono in qualità di legislatore, e le eccezioni devono essere interpretate ed applicate restrittivamente (v. punti 55-57 supra). Infatti, l'esercizio da parte dei cittadini dei loro diritti democratici presuppone la possibilità di seguire in dettaglio il processo decisionale all'interno delle istituzioni partecipando alle procedure legislative e di avere accesso a tutte le informazioni

pertinenti. L'individuazione delle delegazioni degli Stati membri che presentano proposte nella fase delle discussioni iniziali non sembra tale da impedire che le delegazioni possano tener conto di tali discussioni per presentare nuove proposte allorché le loro proposte iniziali non rispecchiano più tali posizioni. Per sua natura una proposta, sia essa o meno anonima, è fatta per essere discussa, e può restare immutata dopo la sua discussione se è nota l'identità del suo autore. L'opinione pubblica è perfettamente in grado di comprendere che l'autore di una proposta può modificarne successivamente il contenuto.

70 Gli argomenti invocati al riguardo dal Consiglio risultano troppo astratti. Essi si fondano su un'ipotesi di partenza non verificata, secondo cui l'opinione pubblica sarebbe ostile a qualsiasi limitazione del principio di trasparenza. Orbene, le regole relative alla trasparenza sono sempre state basate sulla definizione di un principio, quello del diritto d'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, accompagnato da numerose eccezioni, la cui portata o importanza può variare. Le istituzioni, gli Stati membri e l'opinione pubblica tengono quindi necessariamente conto dei due elementi del bilanciamento, il principio e le eccezioni, quando sono indotti a pronunciarsi su una questione di trasparenza. Se è possibile ritenere che una delegazione di uno Stato membro al Consiglio o una parte dell'opinione pubblica sia piuttosto favorevole al principio di trasparenza, è altresì possibile ritenere che un'altra delegazione o un'altra parte dell'opinione pubblica sia piuttosto favorevole a rafforzare le eccezioni a tale principio.

71 In tale contesto, occorre constatare che il Consiglio non espone alcuna ragione che consenta di comprendere perché sarebbe necessario preservare l'identità delle delegazioni che intendono fare proposte che vanno nel senso di una limitazione al principio di trasparenza col pretesto che una parte dell'opinione pubblica potrebbe essere contraria.

72 Più concretamente, l'esame dei diversi documenti accessibili al pubblico per quanto riguarda il procedimento legislativo in corso permette di constatare che numerose proposte sono state presentate da diverse delegazioni degli Stati membri in seguito alla divulgazione non autorizzata da parte dell'organizzazione Statewatch delle informazioni relative all'identità degli autori delle proposte controverse. Ad esempio, risulta dalla versione pubblica del documento 11 maggio 2009, n. 9716, citato dal Consiglio (v. punto 49 supra), che una delegazione non individuata ha presentato una proposta diretta ad ampliare la deroga al principio di trasparenza relativa alle procedure giurisdizionali affinché essa comprenda le procedure arbitrali e le procedure di risoluzione delle controversie. Tale proposta è quindi più restrittiva del testo proposto dalla Commissione.

73 D'altra parte, per quanto attiene alle conclusioni che possono essere tratte dalla discussione svoltasi tra i rappresentanti del governo del Regno Unito e la commissione «Unione europea», il 18 marzo 2009, occorre considerare che il contenuto di tale discussione non permette di suffragare l'affermazione del Consiglio secondo cui la divulgazione non autorizzata da parte dell'organizzazione Statewatch delle informazioni relative all'identità degli autori delle proposte controverse consentirebbe di dimostrare un effetto negativo sulla sincerità e sull'eshaustività delle discussioni all'interno del gruppo di lavoro del Consiglio, impedendo alle delegazioni di pervenire ad una convergenza di vedute (v. punto 50 supra). Infatti, le affermazioni di tale rappresentante di uno Stato membro, secondo cui, in sostanza, non sarebbe certo che il fatto di estrapolare tali discussioni e tali posizioni dal loro contesto abbia una qualche utilità e che ciò rischierebbe persino di seminare confusione non individuano un simile pregiudizio per il processo decisionale.

74 Inoltre, l'opinione presentata in modo astratto e generico dal rappresentante del governo del Regno Unito non può essere sufficiente a caratterizzare un grave pregiudizio al processo legislativo di cui trattasi, tenuto conto in particolare dell'importanza delle questioni dibattute per i cittadini dell'Unione e dell'assenza di qualsiasi altro elemento nel fascicolo che consenta di attestare reazioni delle delegazioni degli Stati membri, dei mezzi di comunicazione e del pubblico alla divulgazione non autorizzata dell'informazione relativa all'identità degli autori delle proposte controverse. Così,

non vi è alcun elemento del fascicolo che consenta di accertare una reazione che vada oltre ciò che qualsiasi membro di un organo legislativo che presenti un emendamento di un progetto di legge può ragionevolmente aspettarsi dal pubblico.

75 Per quanto riguarda l'argomento secondo cui occorrerebbe prendere in considerazione il carattere preliminare delle discussioni in corso per apprezzare la gravità del rischio collegato alla diminuzione del margine di manovra delle delegazioni (v. punto 44 supra), è effettivamente innegabile che le proposte controverse sono state avanzate all'inizio di un processo legislativo che è tuttora in corso. La proposta di regolamento della Commissione risale al 30 aprile 2008 e le proposte di emendamento o di nuova redazione sono state comunicate nel corso della riunione del gruppo di lavoro del Consiglio in data 25 novembre 2008. Le discussioni relative a tali proposte non sono terminate e, comunque, il Consiglio non ha adottato una decisione sulle questioni trattate.

76 Tuttavia, la natura preliminare delle discussioni relative alla proposta di regolamento della Commissione non consente di giustificare di per sé l'applicazione dell'eccezione prevista dall'art. 4, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001. Infatti, tale disposizione non distingue a seconda dello stato di avanzamento delle discussioni. Detta disposizione prevede in maniera generale documenti che riguardano questioni su cui l'istituzione interessata «non ha ancora adottato una decisione», in contrasto con l'art. 4, n. 3, secondo comma, che disciplina il caso in cui le istituzioni interessate hanno adottato una decisione. Nella fattispecie, il carattere preliminare delle discussioni in corso e il fatto che su tali proposte non sia ancora stato raggiunto un consenso o un compromesso nel Consiglio non consentono quindi di definire un grave pregiudizio al processo decisionale.

77 Quanto all'argomento secondo cui sarebbe opportuno tener conto della natura particolarmente sensibile delle proposte avanzate dalle delegazioni degli Stati membri nella presente causa (v. punto 44 supra), occorre rilevare che le diverse proposte di

emendamento o di nuova redazione avanzate dalle quattro delegazioni degli Stati membri menzionate nel documento richiesto si inseriscono nella normale dinamica del processo legislativo, che riguarda naturalmente i cittadini che saranno interessati da tale processo, tanto più che si tratta qui di una proposta di natura legislativa relativa ai diritti di partecipazione dei cittadini a detto processo. Quando si è giunti allo stadio in cui le delegazioni si pronunciano, esse tentano esclusivamente di esprimere le loro preferenze o le loro idee su questo o quel punto particolare, come la necessità di tutelare i pareri giuridici o i documenti trasmessi alla Corte di giustizia.

78 Contrariamente a quanto afferma il Consiglio, senza fornire d'altra parte elementi idonei a confermare l'esistenza di una ricezione ostile da parte dei mezzi di comunicazione delle proposte di cui trattasi o di critiche animate formulate dal pubblico cui si fa riferimento, tali questioni non sono «particolarmente delicate» nel senso che un interesse fondamentale dell'Unione o degli Stati membri sarebbe messo a repentaglio in caso di divulgazione dell'identità degli autori delle proposte. A tale proposito, occorre rammentare che in questo caso non è in gioco il contenuto delle proposte avanzate dalle delegazioni degli Stati membri, ma solo l'individuazione di tali delegazioni in questa fase del procedimento legislativo. Inoltre, è consustanziale al dibattito democratico che una proposta di modifica di un progetto di regolamento, di portata generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, possa essere oggetto di commenti positivi o negativi da parte del pubblico e dei mezzi di comunicazione. Infine, il regolamento n. 1049/2001 prevede una procedura particolare al suo art. 9, nel caso in cui il documento cui si chiede di avere accesso possa essere definito un «documento sensibile», e tale trattamento non è stato richiesto dal Consiglio nel caso in esame. Pertanto, la natura asseritamente sensibile delle proposte presentate dagli Stati membri e riprese nel documento richiesto non è idonea a giustificare l'applicazione dell'art. 4, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 nel caso di specie.

79 Per quanto riguarda l'affermazione del Consiglio secondo cui il ritardo con cui esso si era pronunciato sulla proposta di regolamento della Commissione sarebbe dovuto

alle difficoltà derivanti dalla divulgazione delle informazioni relative all'identità degli autori delle proposte, occorre rilevare che vi sono numerose altre spiegazioni di natura politica e giuridica che giustificano la durata di tale processo legislativo, come la definizione delle prerogative del Consiglio e del Parlamento in materia di codecisione in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, i risultati delle elezioni del Parlamento europeo e l'entrata in funzione di una nuova Commissione.

80 Occorre quindi concludere che il rischio di rimettere in discussione il margine di manovra dei rappresentanti degli Stati menzionato dal Consiglio nel contesto del procedimento legislativo in corso non è idoneo a danneggiare il processo decisionale del Consiglio, nel senso dell'eccezione prevista dall'art. 4, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 (v. punto 59 supra). La prova concreta di tale danno non è fornita nella decisione impugnata e non risulta peraltro neppure dagli elementi del fascicolo.

81 Per quanto riguarda gli argomenti secondo cui la divulgazione dell'identità degli autori delle proposte avrebbe l'effetto prevedibile di determinare la rinuncia alla forma scritta a favore di quella orale (v. punto 45 supra), occorre rilevare che il metodo secondo cui i rappresentanti degli Stati membri presentano le loro proposte di emendamento o di modifica della proposta del regolamento non ha effettiva incidenza sulla prassi del Consiglio di riferire il contenuto di tali proposte per consentirne la discussione. In merito al procedimento legislativo in corso, il Segretariato generale ha giudicato opportuno redigere un documento che riporta le diverse proposte suggerite dagli Stati membri per consentire al gruppo di lavoro del Consiglio di pronunciarsi sulle proposte in parola. A titolo di esempio, l'esame del documento 10859/1/09 REV 1, citato dal Consiglio per illustrare ciò che considera essere un'evoluzione nella sua prassi, dimostra che il Segretariato generale del Consiglio riprende le proposte scritte e orali presentate dalle diverse delegazioni degli Stati membri nei documenti che trasmette per fare il punto sull'evoluzione delle discussioni. Nel caso di specie, il rischio di rinuncia alla forma scritta in favore di quella orale non è quindi idoneo a

pregiudicare gravemente il processo decisionale del Consiglio nel senso dell'eccezione prevista dall'art. 4, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001.

82 Infine, quanto all'affermazione del Consiglio secondo cui la prassi del suo Segretariato generale avrebbe subito un'evoluzione tra il 26 gennaio 2009, data in cui il documento n. 5671/09 indicava ancora il nome delle delegazioni all'origine delle osservazioni e dei suggerimenti presentati sulla proposta della Commissione, e il 22 luglio 2009, data in cui il documento 10859/1/09 REV 1 non precisa più quali siano le delegazioni da cui provengono le osservazioni e i suggerimenti presentati sulla proposta della Commissione, utilizzando invece espressioni come «un certo numero di delegazioni», «altre delegazioni» o «un gran numero di delegazioni» senza individuare le delegazioni di cui trattasi, in seguito alla divulgazione non autorizzata al pubblico da parte dell'organizzazione Statewatch delle informazioni relative all'identità degli autori delle proposte (v. punto 51 supra), occorre rilevare che tale modifica nella prassi può altresì spiegarsi con il fatto che la ricorrente ha proposto un ricorso per contestare la legittimità della decisione impugnata con cui le viene negato l'accesso a tali informazioni. In proposito si deve constatare che, in risposta ad un quesito del Tribunale, il Consiglio ha comunicato in udienza che il mutamento di prassi di cui trattasi non si applicava in modo orizzontale a tutte le procedure di natura legislativa, ma solo alla procedura relativa alla proposta di regolamento oggetto del documento richiesto.

83 In ogni modo, il legame diretto di causa ed effetto invocato dal Consiglio tra la divulgazione al pubblico del nome delle delegazioni da cui provengono le proposte e il grave pregiudizio al suo processo decisionale non è affatto provato dai documenti invocati in proposito dal Consiglio. Infatti, contrariamente a quanto sostiene quest'ultimo, dall'esame del documento 10859/1/09 REV 1 risulta che le delegazioni degli Stati membri sono ancora individuate per nome nella versione originale e celate nella versione pubblica e che tali menzioni sembrano riguardare tanto i riferimenti cronologici alle proposte presentate, per esempio, nel documento richiesto quanto i riferimenti compiuti alle proposte comunicate successivamente da tali delegazioni. Inoltre, la ricorrente ha affermato in udienza, senza essere contraddetta sul punto dal Consiglio,

che l'impiego delle espressioni precedentemente citate da parte del Segretariato generale non è affatto nuovo o vietato.

- ⁸⁴ Dall'insieme delle precedenti considerazioni risulta che il Consiglio ha violato l'art. 4, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, opponendosi, nella decisione impugnata, alla divulgazione delle informazioni relative all'identità degli autori delle proposte in quanto ne deriverebbe un grave pregiudizio al suo processo decisionale per le ragioni esposte nella decisione stessa.
- ⁸⁵ Di conseguenza, la decisione impugnata deve essere annullata senza che sia necessario esaminare la questione della sussistenza di un interesse pubblico prevalente che giustifichi la divulgazione di tali informazioni e neppure il secondo motivo, riguardante la violazione dell'obbligo di motivazione.

Sulle spese

- ⁸⁶ Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il Consiglio, risultato soccombente, supporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla ricorrente, conformemente alla domanda di quest'ultima.
- ⁸⁷ In applicazione dell'art. 87, n. 4, primo comma, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. La Repubblica ellenica e il Regno Unito sopportano quindi le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione del Consiglio dell'Unione europea 26 febbraio 2009 con cui viene negato l'accesso a talune informazioni contenute in una nota del 26 novembre 2008, riguardante una proposta di regolamento relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, è annullata.**

- 2) **Il Consiglio sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dall'Access Info Europe.**

- 3) **La Repubblica ellenica e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord supporteranno le proprie spese.**

Azizi

Cremona

Frimodt Nielsen

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 marzo 2011.

Firme

II - 1114