



## COMUNICATO STAMPA n. 15/23

Lussemburgo, 25 gennaio 2023

Sentenza del Tribunale nella causa T-163/21 | De Capitani / Consiglio

### **Il Consiglio deve concedere l'accesso ai documenti redatti in seno ai suoi gruppi di lavoro nell'ambito della procedura legislativa avente ad oggetto la modifica della direttiva sui bilanci d'esercizio**

*Il Tribunale constata che nessuna delle motivazioni addotte dal Consiglio consente di ritenere che la divulgazione dei documenti controversi pregiudicherebbe gravemente, in modo concreto, effettivo e non ipotetico, l'iter legislativo in questione*

Il sig. Emilio De Capitani, ricorrente, aveva presentato una domanda di accesso<sup>1</sup> ad alcuni documenti scambiati in seno al gruppo di lavoro «Diritto delle società» del Consiglio dell'Unione europea, riguardanti la procedura legislativa avente ad oggetto la modifica della direttiva 2013/34 relativa ai bilanci d'esercizio<sup>2</sup>. Il Consiglio aveva rifiutato l'accesso a determinati documenti, con la motivazione che la loro divulgazione avrebbe gravemente pregiudicato il suo processo decisionale ai sensi del regolamento n. 1049/2001<sup>3</sup>. A seguito di una domanda di conferma del ricorrente, concernente l'accesso ai documenti non divulgati, il Consiglio ha adottato la decisione impugnata<sup>4</sup>, con la quale ha confermato il suo rifiuto di concedere tale accesso.

I gruppi di lavoro del Consiglio sono organi interni di tale istituzione che preparano i lavori del Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) e, successivamente, della competente formazione ministeriale del Consiglio.

Investito di un ricorso di annullamento, che accoglie, il Tribunale si sofferma sulla questione dell'accesso ai documenti relativi alle procedure legislative dall'inedito punto di vista dell'articolazione tra, da un lato, i principi di pubblicità e di trasparenza della procedura legislativa, derivanti dal TFUE e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>5</sup>, e, dall'altro, l'eccezione alla divulgazione dei documenti fondata sulla tutela del processo decisionale di un'istituzione, formulata nel diritto secondario<sup>6</sup>. Inoltre, il Tribunale esamina per la prima volta le condizioni di accesso ai documenti elaborati dai gruppi di lavoro del Consiglio nell'ambito di una procedura legislativa.

#### **Giudizio del Tribunale**

In un primo momento, il Tribunale respinge l'argomento del ricorrente secondo cui l'eccezione relativa alla tutela del

<sup>1</sup> In forza del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43).

<sup>2</sup> Direttiva 2013/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e abrogazione delle direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio (GU 2013, L 182, pag. 19).

<sup>3</sup> Articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001.

<sup>4</sup> Decisione SGS 21/000067 del Consiglio dell'Unione europea, del 14 gennaio 2021.

<sup>5</sup> Articoli 15 TFUE e 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

<sup>6</sup> Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001.

processo decisionale prevista nel regolamento n. 1049/2001, interpretata alla luce del Trattato FUE e della Carta, non si applicherebbe ai documenti legislativi.

Il Tribunale ricorda che, poiché il principio di apertura riveste un'importanza fondamentale nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, i principi di pubblicità e di trasparenza sono inerenti alle procedure legislative dell'Unione<sup>7</sup>. Pertanto, l'accesso ai documenti legislativi deve essere il più ampio possibile. Tuttavia, ciò non significa che il diritto primario dell'Unione preveda un diritto incondizionato di accesso ai documenti legislativi. Infatti, conformemente al Trattato FUE<sup>8</sup>, il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione si esercita secondo i principi generali, le limitazioni e le condizioni stabiliti mediante regolamenti. Orbene, le disposizioni del Trattato FUE che disciplinano il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni non escludono i documenti legislativi dal suo ambito di applicazione.

Il Tribunale osserva che tale conclusione è avvalorata dal contesto normativo in cui si inserisce il diritto di accesso ai documenti. Infatti, dal diritto primario risulta che il principio di apertura non è assoluto<sup>9</sup>. Inoltre, il Tribunale ricorda che, conformemente alle disposizioni del regolamento n. 1049/2001, le istituzioni dell'Unione possono rifiutare l'accesso a determinati documenti di natura legislativa in casi debitamente motivati.

Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, anzitutto il Tribunale constata la continuità del diritto di accesso ai documenti tra il Trattato che istituisce la Comunità europea e il Trattato FUE e conclude che l'eccezione all'obbligo di divulgazione di un documento richiesto relativa alla tutela del processo decisionale dell'istituzione interessata, prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, è rimasta applicabile a seguito dell'entrata in vigore del Trattato FUE e della Carta. Il Tribunale, poi, ritiene che nulla consenta di concludere che le disposizioni del Trattato FUE e della Carta escludano per principio che l'accesso ai documenti redatti dai gruppi di lavoro del Consiglio nell'ambito di una procedura legislativa possa essere rifiutato per il motivo che la loro divulgazione pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale del Consiglio. Infine, esso constata che, se è vero che le disposizioni del Trattato FUE, in base alle quali il Consiglio si riunisce in seduta pubblica allorché delibera e vota in relazione ad un progetto di atto legislativo<sup>10</sup>, sanciscono il principio di pubblicità dei dibattiti legislativi durante le sessioni del Consiglio, esse tuttavia non riguardano il diritto di accesso ai documenti né le limitazioni e le condizioni per l'esercizio di tale diritto.

In un secondo momento, il Tribunale constata che nessuna delle motivazioni addotte dal Consiglio nella decisione impugnata consente di ritenere che la divulgazione dei documenti controversi pregiudicherebbe gravemente, in modo concreto, effettivo e non ipotetico, il processo legislativo in questione.

Anzitutto, per quanto concerne la motivazione vertente sull'asserito contenuto sensibile dei documenti controversi, il Tribunale rileva che essi contengono di fatto commenti e modifiche testuali concrete che si inseriscono nella normale dinamica dell'iter legislativo. Sebbene tali documenti si riferiscano a questioni di una certa importanza, caratterizzate, eventualmente, da complessità politica e giuridica, e possano contenere elementi risultanti da «negoziati difficili» e idonei a far emergere difficoltà che doveva ancora risolvere prima di giungere ad un accordo, il Consiglio non individua alcun aspetto concreto e specifico di tali documenti che abbia un carattere particolarmente sensibile nel senso che un interesse fondamentale dell'Unione o degli Stati membri sarebbe messo a repentaglio in caso di divulgazione. Esso non spiega nemmeno in che modo l'accesso ai documenti controversi pregiudicherebbe gravemente, in modo concreto, effettivo e non ipotetico, le possibilità di pervenire ad un accordo sulla proposta legislativa in questione.

Per quanto concerne, poi, il carattere preliminare delle discussioni, nell'ambito del gruppo di lavoro del Consiglio, relative alla proposta legislativa di cui trattasi, il Tribunale ricorda che esso non consente di giustificare, in quanto

---

<sup>7</sup> Sentenza del 22 marzo 2018, De Capitani/Parlamento, [T-540/15](#), (v. anche [comunicato stampa 35/18](#)).

<sup>8</sup> Articolo 15, paragrafo 3, TFUE.

<sup>9</sup> Articolo 1, articolo 10, paragrafo 3, TUE, e articolo 15, paragrafo 1, TFUE.

<sup>10</sup> Articolo 15, paragrafo 2, TFUE.

tale, l'applicazione dell'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale. Infatti, tale eccezione non opera alcuna distinzione a seconda dello stato di avanzamento delle discussioni, ma ricomprende in maniera generale i documenti che riguardano una questione su cui l'istituzione interessata «non abbia ancora adottato una decisione». Poiché una proposta è, per sua natura, fatta per essere discussa, il richiedente l'accesso ai documenti legislativi nell'ambito di una procedura in corso è pienamente consapevole che le informazioni ivi contenute possono essere modificate durante le discussioni nel quadro dei lavori preparatori del gruppo di lavoro fintantoché non si raggiunga un accordo sull'insieme del testo. Questo era l'obiettivo perseguito dalla domanda di accesso del ricorrente, che cercava di conoscere le posizioni espresse dagli Stati membri in seno al Consiglio proprio al fine di avviare un dibattito al riguardo prima che tale istituzione adottasse la propria posizione nell'ambito della procedura legislativa in questione.

Peraltro, il Tribunale rileva che il Consiglio non ha prodotto alcun elemento tangibile idoneo a dimostrare che l'accesso ai documenti controversi avrebbe pregiudicato la leale cooperazione tra gli Stati membri. Esso sottolinea che, allorché, nell'ambito dei gruppi di lavoro del Consiglio, gli Stati membri esprimono le rispettive posizioni su una determinata proposta legislativa e sull'evoluzione che quest'ultima possa avere, il fatto che tali elementi siano, su richiesta, successivamente comunicati non è di per sé idoneo ad ostacolare la leale cooperazione<sup>11</sup>. In un sistema fondato sul principio della legittimità democratica, i colegislatori devono rispondere dei loro atti nei confronti del pubblico e l'esercizio da parte dei cittadini dei loro diritti democratici presuppone la possibilità di seguire in dettaglio il processo decisionale all'interno delle istituzioni che partecipano alle procedure legislative e di avere accesso a tutte le informazioni pertinenti. Orbene, nel caso di specie, nulla suggerisce che il Consiglio potesse ragionevolmente aspettarsi un rischio di pressioni esterne e una reazione eccessiva rispetto a quella che qualsiasi membro di un organo legislativo che presenti un emendamento di un progetto di legge può aspettarsi dal pubblico.

Inoltre, il Tribunale ricorda che solo nel caso in cui l'istituzione interessata ritenga che la divulgazione di un documento pregiudichi concretamente ed effettivamente il processo decisionale in questione, essa è tenuta a verificare se un interesse pubblico prevalente non giustifichi, nonostante tutto, la divulgazione del documento. Del pari, il semplice fatto che sia stato consentito l'accesso a taluni documenti relativi alla stessa procedura legislativa non può giustificare il diniego di accesso ad altri documenti.

Infine, l'accesso ai documenti elaborati dai gruppi di lavoro del Consiglio non può essere limitato a causa del loro presunto carattere «tecnico». Infatti, il carattere «tecnico» o meno di un documento non è un criterio rilevante ai fini dell'applicazione dell'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale. I membri dei gruppi di lavoro del Consiglio sono investiti di un mandato dagli Stati membri che rappresentano e, durante le deliberazioni su una determinata proposta legislativa, esprimono la posizione del loro Stato in seno al Consiglio quando quest'ultimo agisce in qualità di colegislatore. Il fatto che i gruppi di lavoro non siano autorizzati ad adottare la posizione definitiva del Consiglio non significa che i loro lavori non rientrino nella normale dinamica del processo legislativo né che i documenti redatti siano di ordine «tecnico».

**IMPORTANTE:** Il ricorso di annullamento mira a far annullare atti delle istituzioni dell'Unione contrari al diritto dell'Unione. A determinate condizioni, gli Stati membri, le istituzioni europee e i privati possono investire la Corte di giustizia o il Tribunale di un ricorso di annullamento. Se il ricorso è fondato, l'atto viene annullato. L'istituzione interessata deve rimediare all'eventuale lacuna giuridica creata dall'annullamento dell'atto.

**IMPORTANTE:** Contro la decisione del Tribunale, entro due mesi e dieci giorni a decorrere dalla data della sua notifica, può essere proposta dinanzi alla Corte un'impugnazione, limitata alle questioni di diritto.

Documento non ufficiale ad uso degli organi d'informazione che non impegna il Tribunale.

---

<sup>11</sup>Articolo 4, paragrafo 3, TUE.

Il [testo integrale](#) della sentenza è pubblicato sul sito CURIA il giorno della pronuncia.

Contatto stampa: Cristina Marzagalli ☎ (+352) 4303 8575.

Restate connessi!

