

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

23 novembre 2004\*

Nella causa T-84/03,

**Maurizio Turco**, residente a Pulsano (Italia), rappresentato dagli avv.ti O.W. Brouwer, T. Janssens e C. Schillemans,

ricorrente,

sostenuto da

**Repubblica di Finlandia**, rappresentata dalle sig.re T. Pynnä e A. Guimaraes-Purokoski, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

da

**Regno di Danimarca**, rappresentato inizialmente dal sig. J. Liisberg, successivamente dal sig. J. Molde, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

\* Lingua processuale: l'inglese.

e da

**Regno di Svezia**, rappresentato dal sig. A. Kruse e dalla sig.ra K. Wistrand, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenant,

contro

**Consiglio dell'Unione europea**, rappresentato dai sigg. J.-C. Piris e M. Bauer, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da

**Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord**, rappresentato dalla sig.ra C. Jackson, in qualità di agente, assistita dal sig. P. Sales e dalla sig.ra J. Stratford, barristers, con domicilio eletto in Lussemburgo,

e da

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai sigg. M. Petite, C. Docksey e P. Aalto, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione del Consiglio 19 dicembre 2002 che rifiuta parzialmente al ricorrente l'accesso a taluni documenti figuranti all'ordine del giorno della riunione del Consiglio «Giustizia ed affari interni» del 14 e 15 ottobre 2002,

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

composto dalla sig.ra P. Lindh, presidente, dai sigg. R. García-Valdecasas e J.D. Cooke, giudici,

cancelliere: sig. I. Natsinas, amministratore,

vista la fase scritta del procedimento ed in seguito alla trattazione orale del 24 giugno 2004,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

**Contesto normativo**

<sup>1</sup> A norma 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.

(...))»

- 2 I 'considerando' 1, 2, 3, 4, 6 e 11 del 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), adottato ai sensi dell'art. 255 CE, indicano quanto segue:

«(1) L'articolo 1, secondo comma del trattato sull'Unione europea sancisce il concetto di trasparenza, secondo il quale il trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini.

(2) Questa politica di trasparenza consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico. La politica di trasparenza contribuisce a rafforzare i principi di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali sanciti dall'articolo 6 (...) UE e dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

(3) Le conclusioni delle riunioni del Consiglio europeo di Birmingham, Edimburgo e Copenaghen hanno messo in evidenza la necessità di garantire una maggiore trasparenza nel lavoro delle istituzioni dell'Unione. Il presente regolamento consolida le iniziative già adottate dalle istituzioni al fine di migliorare la trasparenza del processo decisionale.

(4) Il presente regolamento mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti e a definirne i principi generali e le limitazioni a norma dell'articolo 255, paragrafo 2, (...) CE.

(...)

(6) Si dovrebbe garantire un accesso più ampio ai documenti nei casi in cui le istituzioni agiscono in veste di legislatore, anche in base a competenze delegate, preservando nel contempo l'efficacia del loro processo di formazione delle decisioni. Nella più ampia misura possibile tali documenti dovrebbero essere resi direttamente accessibili.

(...)

(11) In linea di principio, tutti i documenti delle istituzioni dovrebbero essere accessibili al pubblico. Tuttavia, taluni interessi pubblici e privati dovrebbero essere tutelati mediante eccezioni. Si dovrebbe consentire alle istituzioni di proteggere le loro consultazioni e discussioni interne quando sia necessario per tutelare la propria capacità di espletare le loro funzioni. Nel valutare le eccezioni, le istituzioni dovrebbero tener conto dei principi esistenti nella legislazione comunitaria in materia di protezione dei dati personali, in tutti i settori di attività dell'Unione.

(...)).

3 L'art. 4 del suddetto regolamento dispone:

«Eccezioni

1. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

a) l'interesse pubblico, in ordine:

— alla sicurezza pubblica,

— alla difesa e alle questioni militari,

— alle relazioni internazionali,

— alla politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro;

b) la vita privata e l'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali.

2. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

- gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale,
  
- le procedure giurisdizionali e la consulenza legale,
  
- gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile,

a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

3. L'accesso ad 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.

L'accesso ad un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

(...»

**Fatti all'origine della controversia**

- 4 Con messaggio di posta elettronica 22 ottobre 2002 il ricorrente ha chiesto al Consiglio l'accesso ai documenti figuranti all'ordine del giorno della riunione del Consiglio «Giustizia ed affari interni» svoltasi a Lussemburgo il 14 e 15 ottobre 2002, tra cui figurava un parere del suo servizio giuridico relativo ad una proposta di direttiva del Consiglio che fissa standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.
  
- 5 Con messaggio di posta elettronica 5 novembre 2002 il Consiglio ha accolto la domanda del ricorrente concernente 15 dei 20 documenti sollecitati. Egli ha rifiutato di dare al ricorrente accesso integrale a quattro documenti relativi a proposte legislative (documenti nn. 12903/02, 12616/02, 12616/02 COR 1 e 12619/02) ai sensi dell'art. 4, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001. Il Consiglio ha inoltre rifiutato al ricorrente l'accesso al parere del suo servizio giuridico menzionato al punto 4 supra (documento n. 9077/02), ai sensi dell'art. 4, n. 2, del suddetto regolamento. Per quanto concerne quest'ultimo documento, il Consiglio ha indicato quanto segue:

«Il documento n. 9077/02 è un parere del servizio giuridico del Consiglio concernente una proposta di direttiva del Consiglio che fissa standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Tenuto conto del suo contenuto, la divulgazione di tale documento potrebbe arrecare pregiudizio alla tutela della consulenza legale interna al Consiglio, di cui all'art. 4, n. 2, del regolamento. In assenza di qualsiasi motivo specifico il quale indichi la sussistenza di un particolare interesse pubblico alla divulgazione di tale documento, il segretariato generale ha concluso, dopo aver ponderato gli interessi, che l'interesse alla tutela della consulenza legale interna prevale sull'interesse

pubblico e ha quindi deciso di rifiutare l'accesso a tale documento, conformemente all'art. 4, n. 2, del regolamento. Tale eccezione interessa il contenuto integrale del documento. Conseguentemente non è possibile accordare un accesso parziale a quest'ultimo a norma dell'art. 4, n. 6, del regolamento».

- 6 Con lettera 22 novembre 2002 il ricorrente ha presentato una domanda di conferma, a norma dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1049/2001. Il ricorrente ha fatto valere in proposito che il Consiglio aveva erroneamente applicato le eccezioni al diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni di cui all'art. 4, nn. 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001 e ha indicato che l'interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti controversi è il principio di democrazia e di partecipazione dei cittadini al processo legislativo.
- 7 Con lettera in data 19 dicembre 2002 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), il Consiglio ha respinto la domanda di conferma del ricorrente. Secondo tale lettera, quanto ai quattro documenti relativi a proposte legislative:

«Benché il Consiglio abbia compiuto progressi su tali questioni, le deliberazioni sugli atti legislativi di cui trattasi sono tuttora in corso. Il Consiglio ritiene quindi che, data tale situazione, la divulgazione dell'integralità dei documenti sarebbe prematura e considera, dopo aver ponderato gli interessi in questione, che l'interesse relativo alla tutela del processo decisionale dell'istituzione è tuttora preminente sull'interesse pubblico (...) per quanto riguarda l'identificazione delle delegazioni delle cui posizioni si dà atto nei documenti, dato che ciò potrebbe ridurre considerevolmente la flessibilità delle delegazioni a riconsiderare la loro posizione o indurre alla riapertura del dibattito e quindi ledere seriamente il processo decisionale del Consiglio».

- 8 Per quanto concerne il parere del suo servizio giuridico, il Consiglio, con la decisione impugnata, ha considerato che poteva essere divulgato solo il suo primo

paragrafo e che andava inoltre confermata la decisione 5 novembre 2002 che rifiuta l'accesso del ricorrente a tale parere circa l'esistenza di un interesse pubblico prevalente ai sensi di tale articolo, il Consiglio ha fatto valere quanto segue:

«Il Consiglio considera che un siffatto interesse pubblico non è costituito unicamente dalla circostanza che la divulgazione di tali documenti contenenti il parere del servizio giuridico in questioni giuridiche sollevate in occasione del dibattito su iniziative legislative servirebbe all'interesse generale di aumentare la trasparenza e l'apertura del processo decisionale dell'istituzione. Di fatto tale criterio è idoneo ad essere applicato a tutte le opinioni scritte o analoghi documenti del servizio giuridico, il che renderebbe praticamente impossibile al Consiglio il rifiuto dell'accesso a qualsiasi parere del servizio giuridico a norma del regolamento n. 1049/2001. Il Consiglio considera che un risultato siffatto sarebbe manifestamente contrario alla volontà del legislatore qual è espressa all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, perché esso priverebbe tale disposizione di qualsiasi effetto utile».

- 9 Con lettera 19 maggio 2003 il Consiglio ha informato il ricorrente che i quattro documenti relativi a proposte legislative cui aveva avuto accesso solo parzialmente erano stati, in parte, resi integralmente pubblici o, per il resto, gli erano stati personalmente comunicati.

## **Procedimento**

- 10 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 28 febbraio 2003, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.

- 11 Con ordinanza 20 ottobre 2003 il presidente della Quinta Sezione del Tribunale ha ammesso ad intervenire, da un lato, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Danimarca ed il Regno di Svezia a sostegno delle conclusioni del ricorrente e, dall'altro, la Commissione ed il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a sostegno delle conclusioni del Consiglio.
- 12 Le parti intervenienti hanno depositato le loro memorie nei termini impartiti.
- 13 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale.
- 14 Le parti sono state sentite nelle loro difese e risposte ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 24 giugno 2004.

### **Conclusioni delle parti**

- 15 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare il Consiglio alle spese, incluse quelle delle parti intervenienti.

16 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:

- dichiarare che non vi è più luogo a procedere sul presente ricorso per la parte della decisione impugnata che rifiuta l'accesso integrale ai quattro documenti relativi a proposte legislative;
- statuire sulle spese relative al non luogo a provvedere conformemente all'art. 87, n. 6, del regolamento di procedura del Tribunale;
- dichiarare per il resto il ricorso infondato;
- condannare il ricorrente alle spese.

17 La Repubblica di Finlandia, a sostegno del ricorrente, chiede che il Tribunale voglia annullare la decisione impugnata.

18 Il Regno di Svezia, a sostegno del ricorrente, chiede che il Tribunale voglia annullare la decisione impugnata nella parte in cui rifiuta l'accesso del ricorrente al parere giuridico del Consiglio.

19 La Commissione, a sostegno del Consiglio, chiede che il tribunale voglia:

- respingere il ricorso;

— condannare il ricorrente alle spese, incluse quelle relative al suo intervento.

- 20 Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, a sostegno del Consiglio, chiede che il Tribunale voglia respingere il ricorso.

### **In diritto**

- 21 A sostegno del ricorso, il ricorrente fa valere, per quanto concerne i quattro documenti relativi a proposte legislative, che il Consiglio ha violato l'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001 nonché l'obbligo di motivazione che gli incombe. Quanto al parere giuridico in questione, il ricorrente sostiene che il Consiglio ha violato l'art. 4, n. 2, del suddetto regolamento.

*Sul rifiuto di accesso all'integralità dei quattro documenti relativi a proposte legislative*

### **Argomenti delle parti**

- 22 Il Consiglio fa valere che, in occasione della presentazione del ricorso in parola, i documenti nn. 12616/02 e 12616/02 COR 1 non erano stati resi pubblici nella loro integralità, benché fosse già stato adottato il regolamento di cui trattasi in tali documenti. Questi ultimi sarebbero stati tuttavia integralmente divulgati su Internet il 26 marzo 2003. Il Consiglio precisa, in tale contesto, che, nonostante i suoi sforzi al fine di rendere tali documenti disponibili su Internet, come previsto all'art. 11,

n. 6, dell'allegato II «Disposizioni specifiche riguardanti l'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio» della decisione del Consiglio 22 luglio 2002, 2002/682/CE, Euratom, relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 230, pag. 7), ed in ragione di un sovraccarico di lavoro amministrativo, non è stato possibile farlo prima che fosse proposto il presente ricorso.

- 23 Quanto ai documenti nn. 12619/02 e 12903/02, si sarebbe deciso, il 19 maggio 2003, di divulgarli integralmente, anche se il procedimento legislativo cui si riferivano non era ancora pervenuto all'adozione di un testo finale.
- 24 Pertanto, poiché la domanda del ricorrente relativa a tali documenti è stata soddisfatta, il Consiglio, sostenuto dal Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, ritiene che il ricorso è divenuto privo di oggetto nella parte concernente il rifiuto di accordargli integralmente l'accesso a tali documenti. Dunque non occorrerebbe più statuire su tale parte del ricorso (ordinanza del Tribunale 17 settembre 1997, causa T-26/97, Antillean Rice Mills/Commissione, Racc. pag. II-1347, punto 15).
- 25 Non sarebbe pertanto necessario replicare agli argomenti del ricorrente relativi all'accesso a tali documenti.
- 26 Il ricorrente ammette che, a causa della decisione del Consiglio di accordare l'accesso a codesti quattro documenti relativi a proposte legislative, il presente ricorso è divenuto privo di oggetto quanto al rifiuto di accordargli integralmente l'accesso ai documenti stessi. Egli sottolinea però che il Consiglio non ha fornito alcuna spiegazione circa la sua mutata posizione in merito alla loro divulgazione.

27 Se tuttavia il Consiglio dovesse affermare che non ha riesaminato la motivazione contenuta nella decisione impugnata, il presente ricorso non sarebbe divenuto privo di oggetto. Il Consiglio non potrebbe in effetti sottrarsi al controllo giurisdizionale decidendo di divulgare i documenti interessati. Inoltre la legittimità di una decisione dovrebbe essere valutata alla data in cui essa è stata adottata, il che costituisce l'espressione dei principi di legalità e di accesso alla giustizia. Il ricorrente chiede quindi che non venga accolta la domanda di non luogo a provvedere del Consiglio e considera comunque che quest'ultimo va condannato alle spese ai sensi dell'art. 87, n. 3, secondo comma, del regolamento di procedura.

## Giudizio del Tribunale

28 Il Tribunale rileva che, con lettera 19 maggio 2003, il Consiglio ha informato il ricorrente della divulgazione integrale dei documenti nn. 12903/02, n. 12616/02 COR 1 e 12619/02.

29 Dato che il ricorrente ha avuto accesso ai quattro documenti in questione, l'annullamento della decisione impugnata, nella parte in cui rifiuta parzialmente l'accesso del ricorrente ai suddetti documenti, non implicherebbe alcuna conseguenza supplementare in rapporto alla divulgazione integrale di tali documenti.

30 Dato che il ricorso è divenuto privo di oggetto quanto alla categoria di documenti esaminata, non occorre più statuire su tale punto.

*Sul rifiuto di accesso al parere del servizio giuridico del Consiglio*

## Argomenti delle parti

- 31 Il ricorrente fa valere che il rifiuto del Consiglio di accordargli l'accesso al parere del suo servizio giuridico costituisce una violazione dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001. Egli avanza in proposito tre argomenti.
- 32 In via principale il ricorrente considera che l'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001 non è applicabile a pareri giuridici relativi a progetti legislativi. Egli constata che l'eccezione al principio di accesso del pubblico ai documenti, prevista in tale articolo, si riferisce [al]«le procedure giurisdizionali e [al]la consulenza legale». Tale eccezione non avrebbe quindi per scopo di coprire tutta la consulenza legale interna o esterna al Consiglio ma sarebbe destinata a garantire che i pareri giuridici, redatti nell'ambito di procedimenti giudiziari attuali o potenziali, analoghi a comunicazioni scritte tra un avvocato ed un cliente, non siano divulgati, a meno che sussista un interesse pubblico prevalente alla loro divulgazione. Il mediatore europeo sarebbe peraltro giunto alla stessa conclusione in una delle sue relazioni al Parlamento.
- 33 I pareri giuridici relativi a proposte legislative non sarebbero quindi coperti dall'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001. L'art. 4, n. 3, del suddetto regolamento sarebbe la disposizione appropriata che può giustificare che venga rifiutato l'accesso a pareri giuridici redatti nell'ambito dell'esame di proposte legislative. Orbene il Consiglio avrebbe commesso un errore di diritto non invocando tale disposizione nella decisione impugnata.

- 34 Inoltre, ai sensi di una costante giurisprudenza, tutte le eccezioni al principio del più ampio accesso possibile ai documenti in possesso di un'istituzione dovrebbero essere interpretate ed applicate in senso restrittivo e su base individuale. In proposito il ricorrente fa valere che gli elementi sollevati dal Consiglio corroborerebbero piuttosto la tesi secondo cui l'intenzione del legislatore era precisamente di limitare il senso dell'espressione «consulenza legale» ai pareri giuridici redatti nell'ambito di procedimenti giudiziari, attuali o potenziali. Ne consegue che l'eccezione di cui all'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 relativa [al] «le procedure giurisdizionali e [al]la consulenza legale» non coprirebbe al tempo stesso i pareri giuridici redatti nell'ambito di procedimenti legislativi ed i pareri giuridici redatti nell'ambito di procedimenti giudiziari. Malgrado l'incertezza concernente precedenti misure legislative riguardanti l'accesso ai documenti e l'interpretazione data in proposito dal Tribunale nella sentenza 7 dicembre 1999, causa T-92/98, Interporc/Commissione (Racc. pag. II-3521), risulterebbe ormai chiaramente dal regolamento n. 1049/2001 che le «procedure giurisdizionali» non comprendono soltanto le memorie ed altri documenti presentati in tale contesto, ma anche «consulenza legale» fornita nell'ambito dei suddetti procedimenti, attuali o potenziali.
- 35 In subordine, pur supponendo che l'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 sia applicabile nel caso di specie, il ricorrente, sostenuto dal Regno di Svezia, dal Regno di Danimarca e dalla Repubblica di Finlandia, ricorda che tale eccezione va interpretata ed applicata in senso restrittivo.
- 36 Tuttavia, secondo il ricorrente e la Repubblica di Finlandia, l'interpretazione di tale eccezione ad opera del Consiglio sarebbe troppo ampia e condurrebbe quest'ultimo a rifiutare di dare accesso alla quasi integralità dei documenti redatti dal suo servizio giuridico. La Repubblica di Finlandia rileva peraltro che la posizione adottata dal Consiglio non rispetta il principio di proporzionalità.
- 37 Il Consiglio, benché possa rifiutare l'accesso ai pareri del suo servizio giuridico, potrebbe farlo soltanto dopo aver esaminato ciascun parere giuridico ed aver determinato le ragioni concrete che giustificano il rifiuto di accesso (sentenze del

Tribunale 17 giugno 1998, causa T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Consiglio, Racc. pag. II-2289, punto 112, e 7 febbraio 2002, causa T-211/00, Kuijer/Consiglio, Racc. pag. II-485, punto 56). Nel caso di specie, il Consiglio non avrebbe però dimostrato che la divulgazione del parere giuridico in parola lederebbe la tutela dei pareri giuridici.

- 38 Il Regno di Danimarca precisa al riguardo che il Consiglio non ha esaminato se il parere giuridico di cui trattasi potesse essere divulgato, giacché reputa che tutti i pareri redatti dal suo servizio giuridico nell'ambito di un procedimento legislativo costituiscano una categoria non soggetta alla trasparenza. Tuttavia, a parere suo e della Repubblica di Finlandia, incomberebbe al Consiglio procedere, caso per caso, alla ponderazione degli interessi enunciati all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001. La Repubblica di Finlandia aggiunge inoltre che la valutazione dell'eccezione di cui al suddetto articolo richiede che si prenda in considerazione anche il lasso di tempo trascorso tra la redazione del parere giuridico e la domanda di accesso a quest'ultimo.
- 39 Il ricorrente considera che non è desumibile dalla giurisprudenza un divieto generale di divulgazione di tutti i pareri del servizio giuridico. Infatti la giurisprudenza non osterebbe a che i pareri giuridici redatti nel corso di un procedimento legislativo vengano distinti dai pareri redatti nell'ambito di procedimenti giudiziari. Inoltre le sentenze invocate dal Consiglio non sarebbero pertinenti nel caso di specie, dato che le problematiche sollevate nelle cause all'origine di tali sentenze vertevano sulla questione se pareri del servizio giuridico del Consiglio potessero essere prodotti, senza specifica autorizzazione, nell'ambito di procedimenti dinanzi al Tribunale. Il ricorrente, il Regno di Danimarca e la Repubblica di Finlandia rilevano che peraltro tali cause non concernevano l'applicazione del regolamento n. 1049/2001. Il ricorrente si riferisce in proposito alla sentenza della Corte 13 luglio 1995, causa C-350/92, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-1985, punto 35), alle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella medesima causa (Racc. pag. I-1988) nonché alla sentenza del Tribunale 8 novembre 2000, causa T-44/97, Ghignone e a./Consiglio (Racc. PI pagg. I-A-223 e II-1023, punto 48).
- 40 Quanto all'ordinanza del presidente del Tribunale 3 marzo 1998, causa T-610/97, Carlsen e a./Consiglio (Racc. pag. II-485), fatta valere dal Consiglio nella decisione impugnata, il ricorrente fa valere che la decisione di vietare la divulgazione del

parere giuridico in questione in tale causa è stata presa nell'ambito di provvedimenti provvisori, il che implicherebbe un esame meno approfondito dei fatti e delle questioni di diritto sollevate. Peraltro il Tribunale avrebbe potuto difficilmente pervenire a una diversa conclusione, salvo pregiudicare l'esito del procedimento nel merito.

- 41 Per quanto concerne la necessaria indipendenza dei pareri del suo servizio giuridico, invocata dal Consiglio a sostegno del rifiuto di divulgare il parere giuridico in questione, il ricorrente, sostenuto dal Regno di Danimarca, considera che, a norma dell'art. 22 del regolamento interno del Consiglio, il suddetto servizio difende gli interessi dell'istituzione di cui fa parte in modo organico e a cui è gerarchicamente subordinato e svolge un ruolo chiaramente definito nella funzione legislativa di tale istituzione. La divulgazione dei pareri del servizio giuridico contribuirebbe quindi a tutelare quest'ultimo dalle illegittime influenze esterne e, segnatamente, da quelle degli Stati membri nonché a garantire la sua imparzialità.
- 42 Inoltre, come fanno valere il ricorrente e la Repubblica di Finlandia, gli agenti dei servizi giuridici delle istituzioni comunitarie e gli stessi servizi giuridici avrebbero una missione diversa da quella degli avvocati esterni all'istituzione. Essi non godrebbero quindi del medesimo tipo di indipendenza di quello caratterizzante la professione giuridica.
- 43 Il Regno di Svezia fa valere in tale contesto che, benché talune informazioni figuranti in pareri giuridici possano rientrare nell'eccezione prevista all'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, incombe all'istituzione valutare la possibilità di divulgarli alla luce delle informazioni in essi contenute e verificare se tale divulgazione arrechi pregiudizio alla loro tutela. Non può quindi considerarsi, in maniera generale, che i pareri giuridici sono confidenziali.

- 44 Il Regno di Svezia aggiunge che il legislatore non ha auspicato che la divulgazione dei pareri giuridici venga esclusa dal campo di applicazione del regolamento n. 1049/2001. Egli ritiene anche che occorra prendere in considerazione altri fattori ai fini di tale esame. Così l'art. 207, n. 3, CE prevedrebbe una maggiore trasparenza nell'ambito del processo legislativo. Parimenti la fase di avanzamento del procedimento legislativo e la natura dell'atto da adottare sarebbero tali da influire su una valutazione siffatta.
- 45 In via del tutto subordinata il ricorrente considera che il Consiglio, pur supponendo che abbia il diritto di applicare l'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, non avrebbe potuto ritenere che la divulgazione del parere del suo servizio giuridico avrebbe arrecato pregiudizio alla tutela dei pareri giuridici.
- 46 Egli addebita al Consiglio, in primo luogo, di non aver chiarito in quale misura la divulgazione del parere giuridico in questione sarebbe di ostacolo alla tutela dei pareri giuridici. Il Consiglio si sarebbe infatti limitato a indicare che l'esistenza di pareri giuridici indipendenti era essenziale per il suo funzionamento e che la loro divulgazione avrebbe provocato incertezze quanto alla legalità degli atti legislativi.
- 47 Ad avviso del ricorrente, tuttavia, l'argomento del Consiglio secondo cui la divulgazione dei pareri potrebbe pregiudicare la loro indipendenza non potrebbe avere successo. In effetti il Consiglio non avrebbe dimostrato in quale misura la divulgazione dei pareri giuridici costringerebbe il servizio giuridico a modificarli. La loro divulgazione inciterebbe piuttosto il servizio giuridico ad agire con diligenza, indipendenza ed obiettività, dato che i terzi saranno in grado di esaminare tali pareri. Il ricorrente aggiunge che numerosi pareri giuridici si limitano ad un breve esame del fondamento normativo della legislazione proposta, senza contenere argomenti dettagliati e confidenziali del servizio giuridico. Infine il ricorrente rileva che in numerosi Stati membri, come l'Italia o i Paesi Bassi, i pareri giuridici relativi a proposte legislative redatti da servizi o da commissioni giuridiche e destinati ai governi sono accessibili al pubblico. Tenuto conto dell'importanza attribuita a livello nazionale all'accesso a tali pareri giuridici, il ricorrente potrebbe legittimamente attendersi di ottenere tali informazioni dal Consiglio.

- 48 Per quanto riguarda l'argomento del Consiglio relativo al fatto che la divulgazione dei pareri giuridici relativi a procedimenti legislativi potrebbe contribuire a rimettere in questione la legalità degli atti legislativi infine adottati, il ricorrente segnala che è applicabile soltanto l'eccezione di cui all'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001. Il Consiglio non avrebbe tuttavia invocato tale disposizione e non andrebbe quindi tenuto conto dei suoi argomenti al riguardo.
- 49 In ogni caso la divulgazione di un parere giuridico non potrebbe in quanto tale pregiudicare la legalità dell'atto legislativo interessato in quanto si presume che gli atti delle istituzioni comunitarie siano legali sino al loro eventuale annullamento da parte dei giudici comunitari.
- 50 In secondo luogo, esisterebbe un interesse pubblico prevalente all'accesso del pubblico ai pareri giuridici relativi ad iniziative legislative. Il Consiglio avrebbe peraltro ritenuto a torto che l'interesse pubblico prevalente alla divulgazione non può consistere nei principi di trasparenza e di apertura. Il Regno di Danimarca sostiene in proposito che l'interesse connesso alla trasparenza del processo decisionale prevale sugli interessi opposti dal Consiglio al fine di rifiutare la divulgazione dei pareri giuridici.
- 51 In conclusione, il ricorrente ritiene che il Consiglio abbia violato l'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001 ed abbia posto in non cale i diritti civili e politici fondamentali dei cittadini quali garantiti, segnatamente, dall'art. 6 CE.
- 52 Il Consiglio nonché il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e della Commissione si oppongono all'argomentazione del ricorrente.

## Giudizio del Tribunale

- 53 Il regolamento n. 1049/2001, adottato ai sensi dell'art. 255 CE, detta i principi, le condizioni e le limitazioni che disciplinano l'esercizio del diritto di accesso del pubblico ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione allo scopo di assicurare una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale, di garantire una maggiore legittimità, efficacia e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico nonché di contribuire a rafforzare i principi della democrazia ed il rispetto dei diritti fondamentali.
- 54 A norma dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, le istituzioni rifiutano l'accesso ad un documento quando la sua divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela delle procedure giurisdizionali e della consulenza legale a meno che non vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.
- 55 In primo luogo, il ricorrente fa valere che i pareri giuridici presi in considerazione da tale articolo sono unicamente quelli redatti dai servizi giuridici nell'ambito di procedimenti giudiziari e non quelli redatti nell'ambito dell'attività legislativa delle istituzioni. Poiché il parere giuridico in questione verte su una proposta di direttiva del Consiglio che fissa standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, non gli si potrebbe applicare l'eccezione di cui all'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 56 Nondimeno, la lettura di tale disposizione non permette di constatare che la stessa si riferisca ai soli documenti che possono arrecare pregiudizio alla tutela dei pareri giuridici redatti nell'ambito di procedimenti giudiziari.

- 57 Va inoltre constatato che né il codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione, approvato dalle due istituzioni il 6 dicembre 1993 [93/730/CE (GU L 340, pag. 41)], né le decisioni delle istituzioni relative all'accesso del pubblico ai loro documenti, adottate prima del regolamento n. 1049/2001 [decisione del Consiglio 20 dicembre 1993, 93/731/CE (GU L 340, pag. 43), decisione della Commissione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom (GU L 46, pag. 58), e decisione del Parlamento europeo 10 luglio 1997, 97/632/CE, CECA, Euratom (GU L 263, pag. 27)] riguardavano specificamente, quali eccezioni al diritto di accesso del pubblico a tali documenti, la tutela dei pareri giuridici di tali istituzioni. I testi in questione concernevano però la tutela dei procedimenti giudiziari.
- 58 Ne consegue che il legislatore comunitario si è prefisso di consacrare, nel regolamento n. 1049/2001, un'eccezione relativa ai pareri giuridici distinta da quella relativa ai procedimenti giudiziari.
- 59 Al riguardo, l'interpretazione proposta dal ricorrente, secondo cui i pareri giuridici di cui all'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 10049/2001 sono quelli redatti nell'ambito di procedimenti giudiziari curati dai servizi giuridici delle istituzioni, avrebbe richiesto che il legislatore l'indichi specificamente prevedendo, ad esempio, che la tutela in questione riguardasse «le procedure giurisdizionali e segnatamente la consulenza legale». Non è però così.
- 60 È vero che, secondo una giurisprudenza consolidata, le deroghe all'accesso ai documenti devono essere interpretate ed applicate restrittivamente, in modo da non vanificare l'applicazione del principio generale consistente nel fornire al pubblico il più ampio accesso possibile ai documenti di cui dispongono le istituzioni (v., per analogia, con riguardo alla decisione 94/40, sentenze del Tribunale 14 ottobre 1999, causa T-309/97, Bavarian Lager/Commissione, Racc. pag. II-3217, punto 39, e 11 dicembre 2001, causa T-191/99, Petrie e a./Commissione, Racc. pag. II-3677, punto 66).

- 61 Il principio esposto dalla giurisprudenza si applica tuttavia soltanto alla definizione della portata di un'eccezione quando quest'ultima può dar luogo a numerose e diverse interpretazioni. Nel caso di specie, l'espressione «pareri giuridici» non presenta come tale alcuna difficoltà d'interpretazione, di modo che non occorre ritenere che essa prenda in considerazione soltanto i pareri redatti nell'ambito di procedimenti giudiziari. Inoltre, l'interpretazione contraria proposta dal ricorrente avrebbe per conseguenza di privare di qualsiasi effetto utile la menzione dei pareri giuridici tra le eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001.
- 62 Pertanto, i termini «pareri giuridici» vanno intesi nel senso che la tutela dell'interesse pubblico può opporsi alla divulgazione del contenuto dei documenti redatti dal servizio giuridico del Consiglio nell'ambito di procedimenti giudiziari ma anche a qualsiasi altro fine.
- 63 Peraltro, per quanto concerne le «procedure giurisdizionali» ai sensi della decisione 94/90, il Tribunale ha considerato che tale nozione riguardava non solo le memorie o gli atti depositati, i documenti interni riguardanti l'istruzione della causa in corso, ma anche le comunicazioni relative alla causa scambiate tra la direzione generale interessata ed il servizio giuridico o uno studio legale (citata sentenza Interporc/Commissione, punto 41).
- 64 Orbene, poiché la nozione di «procedure giurisdizionali» è già stata interpretata, relativamente al diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni, va considerato che tale definizione, formulata nell'ambito dell'interpretazione della decisione 94/90, è pertinente nell'ambito del regolamento n. 1049/2001.
- 65 Così, dato che i pareri giuridici redatti in rapporto a procedimenti giudiziari sono già inclusi nell'eccezione relativa alla tutela dei procedimenti stessi, ai sensi dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, la menzione espressa dei pareri

giuridici tra le eccezioni ha necessariamente una portata distinta da quella dell'eccezione relativa ai procedimenti giudiziari.

66 Ne consegue che il ricorrente non ha diritto a far valere che un parere giuridico riferentesi all'attività legislativa di un'istituzione, come quello in parola nella presente fattispecie, non può rientrare nell'eccezione relativa ai pareri giuridici ai sensi dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

67 Alla luce di quanto precede, il Consiglio si è giustamente fondato sull'eccezione prevista all'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 al fine di stabilire se dovesse dare al ricorrente accesso al parere del suo servizio giuridico.

68 In secondo luogo il ricorrente sostiene che il Consiglio non ha esaminato il parere giuridico in parola per il motivo che i pareri giuridici sono, per loro stessa natura, confidenziali. Egli contesta parimenti la pertinenza dell'argomento del Consiglio fondato sulla necessità per il suo servizio giuridico di preservare la sua indipendenza.

69 Va rilevato che l'istituzione deve valutare in ciascun caso concreto se i documenti di cui si richiede la divulgazione rientrano effettivamente nelle eccezioni elencate nel regolamento n. 1049/2001 (v., per analogia, per quanto riguarda la decisione 94/90, sentenza della Corte 11 gennaio 2000, cause riunite C-174/98 P e C-189/98 P, Paesi Bassi e Van der Wal/Commissione, Racc. pag. I-1, punto 24).

70 È necessario constatare nel caso di specie che il documento in questione è un parere del servizio giuridico del Consiglio relativo a una proposta di direttiva del Consiglio che fissa standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

- 71 Tuttavia, la circostanza che il documento in questione riguardi un parere non basta di per sé a giustificare l'applicazione dell'eccezione invocata. Infatti, come si è ricordato in precedenza, ogni eccezione al diritto di accesso ai documenti delle istituzioni rientranti nella sfera di applicazione del regolamento n. 1049/2001 deve essere interpretata ed applicata in senso restrittivo (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 13 settembre 2000, causa T-20/99, Denkavit Nederland/Commissione, Racc. pag. II-3011, punto 45).
- 72 Spetta quindi al Tribunale verificare se, nella fattispecie, il Consiglio non abbia commesso errori di valutazione nel ritenere, ai sensi dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 che la divulgazione del parere giuridico in questione pregiudicherebbe la tutela di cui può fruire tale tipo di documento.
- 73 Al fine di giustificare il suo rifiuto di divulgare l'integralità del parere giuridico in questione, il Consiglio fa valere in sostanza, nella decisione impugnata, che i pareri del suo servizio giuridico costituiscono uno strumento importante che gli permette di essere certo in merito alla compatibilità dei suoi atti col diritto comunitario e di far avanzare la discussione concernente gli aspetti giuridici in questione. Esso fa valere che da una divulgazione siffatta potrebbe derivare un'incertezza circa la legalità degli atti legislativi adottati in seguito a tali pareri. Il Consiglio si riferisce anche alle citate conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa all'origine della sentenza Spagna/Consiglio nonché all'ordinanza Carlsen e a./Consiglio, e alla sentenza Ghignone e a./Consiglio citate.
- 74 È vero che tale motivazione, relativa al bisogno di tutela invocato, sembra concernere l'insieme dei pareri giuridici del Consiglio vertenti su atti legislativi e non specificamente il parere giuridico di cui trattasi. Nondimeno, il carattere generale della motivazione del Consiglio è giustificato dal fatto che il richiamo di informazioni supplementari, segnatamente riferentesi al contenuto del parere giuridico in questione, priverebbe della sua finalità l'eccezione invocata.

- 75 Inoltre, benché il Consiglio abbia, in un primo tempo, rifiutato l'accesso del ricorrente al parere giuridico di cui trattasi, dalla decisione impugnata emerge che esso ha finalmente accettato di divulgare soltanto il paragrafo introduttivo del suddetto parere. Risulta da tale paragrafo introduttivo che il parere stesso contiene la consulenza del servizio giuridico del Consiglio circa la questione della competenza comunitaria in materia di accesso dei cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro.
- 76 Ne deriva che la censura secondo cui il Consiglio non avrebbe esaminato il contenuto del parere giuridico in questione onde pronunciarsi sulla domanda di accesso litigiosa non è fondata.
- 77 Quanto alla pertinenza del bisogno di tutela del parere stesso, individuato dal Consiglio nella decisione impugnata, il Tribunale ritiene che la divulgazione del parere giuridico di cui trattasi avrebbe per effetto di rendere pubbliche le discussioni interne del Consiglio concernenti la questione della competenza comunitaria in materia di accesso dei cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro e, in maniera più generale, concernenti la questione della legalità dell'atto legislativo su cui verte.
- 78 La divulgazione di un parere siffatto potrebbe, quindi, alla luce della natura particolare di tali documenti, lasciar sussistere un dubbio sulla legalità dell'atto legislativo in questione.
- 79 Occorre inoltre constatare che il Consiglio ha buone ragioni di ritenere che l'indipendenza dei pareri del suo servizio giuridico, redatti su richiesta di altri servizi di tale istituzione o ad essi quanto meno destinati, può costituire un interesse da tutelare. Il ricorrente non ha al riguardo chiarito in quale misura, nelle circostanze della fattispecie, la divulgazione del parere giuridico in questione contribuirebbe a proteggere il servizio giuridico del Consiglio da illegittime influenze esterne.

- 80 Dato quanto precede, il Consiglio non ha commesso errori di valutazione nel ritenere che sussistesse un interesse alla tutela del parere giuridico di cui trattasi.
- 81 In terzo luogo, per quanto concerne l'esistenza di un interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, alla divulgazione del parere giuridico di cui trattasi, il ricorrente sostiene che il Consiglio non ha verificato l'esistenza di un interesse siffatto. Il ricorrente considera in proposito che i principi di trasparenza, di apertura e di democrazia o partecipazione dei cittadini al processo decisionale costituiscono interessi pubblici prevalenti alla divulgazione dello stesso parere giuridico.
- 82 Va nondimeno rilevato che tali principi sono attuati dall'insieme delle disposizioni del regolamento n. 1049/2001, come attestato dai 'considerando' 1 e 2 del suddetto regolamento, i quali fanno esplicito riferimento ai principi di trasparenza, di apertura, di democrazia e di migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale (v. punto 2, supra).
- 83 L'interesse pubblico prevalente di cui all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, che può giustificare la divulgazione di un documento arrecante pregiudizio alla tutela dei pareri giuridici, deve quindi, in linea di principio, essere distinto dai principi summenzionati soggiacenti al suddetto regolamento. In assenza di un interesse siffatto, incombe quanto meno al richiedente dimostrare che, alla luce delle specifiche circostanze del caso di specie, il far valere codesti stessi principi presenta una rilevanza tale da superare il bisogno di tutela del documento litigioso. Ciò non si verifica però nella fattispecie.
- 84 Inoltre, benché sia possibile che l'istituzione di cui trattasi individui essa stessa un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di un documento siffatto, incombe al richiedente il quale intende avvalersi di un tale interesse farlo valere nell'ambito della sua domanda al fine di invitare l'istituzione a pronunciarsi su tale punto.

85 Nel caso di specie, poiché il Consiglio non ha commesso errori di valutazione nel ritenere che gli interessi pubblici prevalenti invocati dal ricorrente non fossero tali da giustificare la divulgazione del parere giuridico in questione, non può essergli addebitato di non aver individuato altri interessi pubblici prevalenti.

86 Alla luce di tutto quanto precede, occorre respingere il presente ricorso nella parte relativa al rifiuto di accesso al parere giuridico del Consiglio.

*Sulla domanda di misure di organizzazione del procedimento*

87 Il Tribunale ritiene che non va accolta la domanda di misure di organizzazione del procedimento presentata, nelle sue memorie, dal ricorrente e diretta a che si richieda al Consiglio di trasmettere al Tribunale l'integralità dei documenti di cui viene sollecitata la divulgazione.

88 Per la parte di tale domanda relativa alla produzione dinanzi al Tribunale dei quattro documenti vertenti su proposte legislative, essa è divenuta priva di oggetto dato che il ricorrente ha avuto accesso ai suddetti documenti.

89 Per la parte di tale domanda relativa alla produzione dinanzi al Tribunale del parere giuridico in questione, essa non va accolta, poiché il Tribunale si ritiene sufficientemente edotto dalle informazioni contenute nel fascicolo.

## Sulle spese

- 90 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. L'art. 87, n. 6, di detto regolamento prevede che, in caso di non luogo a provvedere, il Tribunale decide sulle spese in via equitativa.
- 91 Come il Tribunale ha constatato supra, il ricorso è divenuto privo di oggetto nella parte vertente sul rifiuto di accesso integrale ai quattro documenti del Consiglio relativi a proposte legislative (documenti nn. 12616/02, 12616/02 COR 1, 12903/02 e 12619/02).
- 92 Nelle sue memorie il Consiglio ha ammesso che i documenti nn. 12616/02 e 12616/02 COR 1 avrebbero dovuto essere comunicati al ricorrente prima della presentazione da parte sua del ricorso. Così agendo, il comportamento del Consiglio ha favorito l'insorgenza della controversia nella parte relativa ai due documenti in questione e ha indotto il ricorrente a sostenere inutili spese.
- 93 Quanto ai documenti nn. 12619/02 e 12903/02 il Consiglio ha infine deciso di comunicarli al ricorrente successivamente al presente ricorso, quando non erano stati ancora adottati gli atti legislativi cui essi si riferiscono, senza spiegare le ragioni alla base di tale mutamento di condotta.

- 94 Il Consiglio dovrà quindi sopportare la metà delle sue spese relative al ricorso nonché la metà di quelle sostenute dal ricorrente.
- 95 Peraltro, poiché il ricorrente soccombe nella parte del ricorso relativa al rifiuto di accesso al parere giuridico del Consiglio, va condannato a sopportare la metà delle sue spese relative al ricorso nonché la metà di quelle del Consiglio.
- 96 A norma dell'art. 87, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni intervenute nella causa sopportano le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto nella parte relativa al rifiuto di accesso al parere giuridico del Consiglio.**

- 2) **Non vi è più luogo a provvedere per il resto.**
  
- 3) **Il ricorrente ed il Consiglio sopporteranno ciascuno la metà delle spese relative al ricorso.**
  
- 4) **Le parti intervenienti sopporteranno le proprie spese.**

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 novembre 2004.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

P. Lindh