



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 27 aprile 2012 (03.05)  
(OR. en)**

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2008/0090 (COD)**

---

**9271/12**

**LIMITE**

**JUR 245**

**INF 73**

**API 54**

**CONTRIBUTO (\*) DEL SERVIZIO GIURIDICO**

---

al: Gruppo "Informazione"

---

Oggetto: **Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (rifusione)**

---

**I. Introduzione**

1. Il Servizio giuridico rammenta che il suo contributo del 27 gennaio 2009<sup>1</sup>, relativo alla summenzionata proposta, espone il suo punto di vista sulle conseguenze per la prassi del Consiglio della sentenza della Corte di giustizia nelle cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P (Svezia /Turco contro Consiglio).

---

(\*) Il presente documento contiene una consulenza legale tutelata dall'articolo 4, paragrafo 2 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, e non resa accessibile al pubblico dal Consiglio dell'Unione europea. Il Consiglio si riserva tutti i diritti di legge riguardo a qualsiasi pubblicazione non autorizzata.

<sup>1</sup> Doc. 5671/09 ADD 1.

2. Il contributo rilevava la necessità di preservare "la capacità del Servizio giuridico di fornire i pareri franchi, obiettivi e completi, richiesti dal Consiglio" e che un'"insufficiente protezione può incidere negativamente sull'efficienza del processo decisionale del Consiglio", concludendo che "sarebbe estremamente auspicabile precisare il campo d'applicazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1049/2001<sup>2</sup> su questo punto".
3. Nella riunione del Gruppo "Informazione" dell'8 marzo 2012, il rappresentante del Servizio giuridico del Consiglio ha ricordato la costante necessità di garantire che il Servizio giuridico possa fornire al Consiglio europeo, al Consiglio e agli organi preparatori i pareri franchi, obiettivi e completi necessari per l'esercizio delle loro responsabilità nel rispetto dello stato di diritto. Ha altresì menzionato l'importanza di assicurare che le regole di diritto da applicare conformemente al regolamento (CE) n. 1049/2001 siano praticabili e possano essere applicate rigorosamente senza imporre un onere superfluo e sproporzionato alle risorse del Servizio giuridico, che andrebbe a detrimento delle sue altre competenze.
4. In tale contesto, il Servizio giuridico presenta le osservazioni seguenti quale contributo all'attuale esame da parte delle delegazioni della possibile rifusione dell'articolo 4, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1049/2001 per quanto riguarda l'obbligo delle istituzioni di rifiutare l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela della consulenza legale.

## **II. Tutela della consulenza legale**

5. Il Servizio giuridico rammenta l'importanza del pieno rispetto delle disposizioni del trattati che disciplinano la trasparenza dell'operato delle istituzioni, in particolare dell'articolo 15 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea al riguardo.
6. Il Servizio giuridico ricorda altresì che il diritto di accesso del pubblico ai documenti dell'istituzione non è assoluto e che ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea spetta al Parlamento europeo e al Consiglio stabilire i principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti. Analogamente il legislatore ha facoltà, in casi giustificati, di modificare tali principi e limitazioni, incluse le relative modalità di applicazione, come nel caso dell'attuale proposta di rifusione del regolamento (CE) n. 1049/2001.

---

<sup>2</sup> 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 L 145 del 31.5.2001, pag. 43).

7. A tal fine, il legislatore deve tener conto dei principi generali del diritto dell'Unione nonché delle disposizioni dei trattati e della giurisprudenza della Corte come sopra indicato. Qualora siffatta giurisprudenza interpreti ed applichi la legislazione esistente, come nel caso delle succitate cause C-39/05 P e C-52/05 P, ciò non preclude ovviamente al legislatore la possibilità di modificare tale legislazione o, alla luce di detta giurisprudenza o dell'esperienza di applicazione della legislazione, di adottare un regime giuridico distinto entro i limiti stabiliti dai trattati. Tuttavia, gli elementi sviluppati nella giurisprudenza esistente possono naturalmente continuare ad avere rilevanza per l'applicazione e l'interpretazione delle nuove misure giuridiche.
8. Come sopra indicato, il Servizio giuridico ritiene altamente auspicabile chiarire le disposizioni del regolamento (CE) n. 1049/2001 per quanto riguarda la tutela della consulenza giuridica alla luce dell'esperienza della sua applicazione dalla sua entrata in vigore e in particolare dal 2008. Secondo il Servizio giuridico, tale approccio dovrebbe favorire un adeguato equilibrio tra i requisiti di apertura, trasparenza e responsabilità, da un lato, e, dall'altro, la capacità del Servizio di fornire al Consiglio una consulenza legale franca, obiettiva e completa, che sia possibile applicare rigorosamente in maniera praticabile e non imponga un onere amministrativo sproporzionato.
9. Il Servizio giuridico non ritiene pertanto giustificato né appropriato introdurre una restrizione assoluta alla divulgazione della consulenza legale o di determinate categorie della stessa. E nemmeno considera giustificato o appropriato modificare l'attuale disposizione secondo cui le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela della consulenza legale a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. Ritiene tuttavia giustificato e appropriato, alla luce dell'esperienza, chiarire ciò che si intende per tutela della consulenza legale e per interesse pubblico prevalente alla divulgazione.
10. In merito alla tutela della consulenza legale, il Servizio giuridico rammenta che la Corte di giustizia ha sostenuto nelle cause C-39/05 P e C-52/05 P in relazione alle attuali disposizioni del regolamento (CE) n. 1049/2001 che anche nel contesto della procedura legislativa la divulgazione di pareri giuridici può essere negata qualora essi abbiano contenuto particolarmente sensibile o portata particolarmente estesa che travalichi l'ambito del procedimento legislativo di cui trattasi. In pratica, il Servizio giuridico ha in generale considerato che tali condizioni siano soddisfatte quando il parere giuridico concerne una materia ancora soggetta ad una procedura decisionale in corso o tratta di questioni giuridiche che devono essere ancora definite dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e possono pertanto formare oggetto di future controversie implicanti il Consiglio.

11. Per tali motivi, il Servizio giuridico ritiene che apporterebbe maggiore trasparenza e certezza e allevierebbe il crescente onere che grava sul Servizio il fatto di precisare nel regolamento che si presume che la divulgazione di tale consulenza legale arrechi pregiudizio alla tutela della consulenza legale<sup>3</sup>. Naturalmente, ciò non preclude la possibilità che si arrechi pregiudizio alla tutela della consulenza legale in altre circostanze, né osta a che tali presunzioni siano confutate e si proceda alla divulgazione, qualora il richiedente dimostri che vi è un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.
12. In merito all'interesse pubblico prevalente alla divulgazione, il Servizio giuridico ritiene inoltre importante precisare, nuovamente per motivi di trasparenza e di certezza, che tale interesse pubblico prevalente alla divulgazione è distinto dai principi di trasparenza sottesi al regolamento. È il regolamento stesso che sancisce tali principi e si deve dimostrare che un interesse pubblico prevalente costituisce un elemento distinto e aggiuntivo.
13. Su tale base, il Servizio giuridico raccomanda alle delegazioni di prendere in considerazione, all'atto dell'esame della rifusione del regolamento (CE) n. 1049/2001, l'aggiunta nelle sezioni appropriate dell'articolo 4, paragrafo 2, di un testo del seguente tenore:

*"Si presume che l'accesso alla consulenza legale relativa a questioni che formano oggetto di una procedura decisionale in corso o relativa ad una questione di diritto non ancora decisa, in ultima istanza, dalla Corte di giustizia arrechi pregiudizio alla tutela della consulenza legale.*

*Il richiedente può dimostrare che vi è un interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione dei documenti.*

*Un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione di un documento deve essere distinto dai principi sottesi al presente regolamento."*

---

<sup>3</sup> "Il Consiglio può, in linea di principio, basarsi ... su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, in quanto a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura possono applicarsi considerazioni di ordine generale analoghe." Cause C-39/05 P e C-52/05 P (Svezia/Turco contro Consiglio), Racc. 2008, pag. 1-4723, punto 50.