

La sentenza Turco e il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'UE

di Valentina Bazzocchi

Con una recente sentenza, la Corte di giustizia ha posto fine ad una controversa questione sul diritto d'accesso ai documenti, che aveva visto come protagonista un cittadino dell'UE, allora eurodeputato. Quest'ultimo aveva chiesto l'accesso ad un parere del servizio giuridico del Consiglio relativo ad una proposta di direttiva che fissa standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Contro la decisione di rifiuto d'accesso adottata dal Consiglio, il sig. Turco aveva proposto ricorso di annullamento davanti al Tribunale di primo grado, che aveva respinto ogni motivazione addotta.

La Corte, chiamata a pronunciarsi come giudice di secondo grado, ha compiuto un'attenta analisi sui limiti e sulla corretta applicazione dell'eccezione di riservatezza prevista per la consulenza legale dall'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001, invocata dal Consiglio a sostegno della propria posizione.

Per meglio comprendere la questione oggetto del giudizio, è opportuno ricordare che l'art. 4 n. 2 del regolamento n. 1049/2001 prevede che le istituzioni rifiutino l'accesso ad un documento quando la sua divulgazione arreca pregiudizio alla tutela delle procedure giurisdizionali e della consulenza legale, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. A sua volta l'art. 4 par. 3 del regolamento stabilisce che 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 pregiudichi gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

Il Sig. Turco e il Regno di Svezia a sostegno della loro impugnazione hanno addotto motivi che mettono in discussione il ragionamento seguito dal Tribunale per respingere gli argomenti avanzati in primo grado. Il sig. Turco ha invocato, in primo luogo, l'erronea interpretazione dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, in quanto il Tribunale avrebbe, a suo avviso, erroneamente ritenuto che i pareri giuridici relativi a proposte legislative potessero rientrare nel campo di applicazione della suddetta disposizione, mentre solo l'art. 4, n. 3 del regolamento potrebbe applicarsi a tali pareri. In secondo luogo, il sig. Turco e il Governo svedese hanno sostenuto che il Tribunale avrebbe erroneamente applicato l'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento ritenendo che i pareri del servizio giuridico del Consiglio relativi a proposte legislative rientrino, per loro stessa natura, nell'eccezione prevista da tale disposizione a favore delle consulenze legali. In terzo luogo, i ricorrenti hanno addebitato al Tribunale un'errata interpretazione e applicazione dell'interesse pubblico

prevalente alla divulgazione di un documento in linea di principio coperto dall'eccezione di riservatezza prevista per le consulenze legali.

La giurisprudenza comunitaria si è più volte occupata degli aspetti legati all'applicazione dell'art. 4 n. 2 del regolamento 1049/2001. Pronunciandosi sull'eccezione di riservatezza per la consulenza legale dei servizi giuridici delle istituzioni relativa a proposte legislative, i giudici di Lussemburgo avevano affermato che la divulgazione di documenti di questo tipo «avrebbe per effetto di rendere pubblico il dibattito e gli scambi di vedute, interni all'istituzione, circa la legittimità e la portata dell'atto giuridico da adottare e, (...) pertanto, (...), essa potrebbe portare a far perdere all'istituzione qualsiasi interesse a chiedere ai servizi giuridici pareri scritti. In altri termini (...) la divulgazione di tali documenti potrebbe creare un'incertezza riguardo alla legittimità degli atti comunitari e avere conseguenze negative sul funzionamento delle istituzioni comunitarie»¹. Successivamente i giudici comunitari avevano giustificato tale eccezione con l'«interesse pubblico, secondo cui le istituzioni devono poter beneficiare dei pareri dei loro servizi giuridici, forniti in totale indipendenza»².

Nel caso in esame la Corte ha invece affermato che l'eccezione relativa alla consulenza legale prevista all'art. 4 n. 2 del regolamento è volta a tutelare l'interesse di un'istituzione a chiedere una consulenza legale e a ricevere pareri franchi, obiettivi e completi³. Secondo la Corte, il Tribunale di primo grado ha erroneamente considerato che esiste un'esigenza generale di riservatezza connessa alla consulenza legale del servizio giuridico del Consiglio relativa a questioni legislative. Il timore, espresso dal Consiglio, che la divulgazione di un parere del proprio servizio giuridico relativo ad una proposta legislativa possa suscitare dubbi sulla legittimità dell'atto legislativo interessato è stato giudicato dalla Corte come non fondato⁴. I giudici di Lussemburgo hanno infatti sostenuto che proprio la trasparenza, ovvero permettere a diversi punti di vista di venire apertamente discussi, «contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini europei e ad accrescere la loro fiducia. Di fatto, è piuttosto la mancanza di informazioni e di dibattito che può suscitare dubbi nei cittadini, non solo circa la legittimità di un singolo atto, ma anche circa la legittimità del

¹ Presidente del Tribunale di primo grado, ordinanza del 3 marzo 1998, *Carlsen e a. c. Consiglio*, causa T-610/97 R, in *Racc.*, pag. II-485, punto 46

² Corte di giustizia, ordinanza del 23 ottobre 2002, *Austria c. Consiglio*, causa C-445/00, in *Racc.*, pag. I-9151, punto 12; Tribunale di primo grado, sentenza del 8 novembre 2000, *Ghignone e a./Consiglio*, causa T-44/97, in *Racc.*, pag. II-1023, punto 48; Tribunale di primo grado, ordinanza del 10 gennaio 2005, *Gollnisch e a. c. Parlamento*, causa T-357/03, in *Racc.*, pag. II-1, punto 34.

³ Corte di giustizia, sentenza del 1° luglio 2008, *Regno di Svezia e Turco c. Consiglio*, cause riunite C-39/05 P e C-52/02 P, punto 42, non ancora pubblicata.

⁴ Occorre ricordare che il servizio giuridico ha il compito di fornire al Consiglio un'assistenza quanto alla valutazione *ex ante* della legalità di un atto, ma non si pronuncia sulla legalità degli atti adottati da tale istituzione, che invece rientra tra le competenze della Corte.

processo decisionale nel suo complesso»⁵. Nel bilanciamento tra l'interesse alla tutela dell'indipendenza del servizio giuridico del Consiglio e l'interesse pubblico alla divulgazione di documenti contenenti il parere del servizio giuridico di un'istituzione su questioni giuridiche sorte nel corso del dibattito su iniziative legislative, la Corte ha ritenuto quest'ultimo come prevalente. Tale constatazione non le ha tuttavia impedito di affermare che la divulgazione di un parere giuridico specifico, reso nell'ambito di un procedimento legislativo, ed avente un contenuto particolarmente sensibile o una portata che travalica l'ambito dello stesso procedimento legislativo, deve essere negata, ai sensi dell'art. 4 par. 2⁶. In tal caso l'istituzione interessata sarà tenuta a motivare il rifiuto in modo circostanziato. L'applicazione di una eccezione deve infatti essere sottoposta ad un esame specifico e concreto che deve emergere dalla motivazione⁷. Quest'ultima non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto, ma deve essere valutata in considerazione della sua formulazione, del suo contesto e di tutte le norme giuridiche che disciplinano la relativa materia⁸. È dunque ammissibile una spiegazione breve purché la concisione sia dovuta al fatto che la menzione di informazioni supplementari, facenti riferimento al contenuto dei documenti richiesti, possa compromettere gli scopi delle eccezioni all'accesso a tali documenti.

Nella sentenza in esame la Corte ha dunque ritenuto prevalente il principio di trasparenza, ovvero la divulgazione di documenti volta a rafforzare il diritto democratico dei cittadini europei di controllare le informazioni che rappresentano il fondamento di un atto legislativo. In questo modo la Corte ha ristabilito lo spirito che è alla base dell'art. 255 del Trattato CE, del regolamento n. 1049/2001 e soprattutto dell'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Quest'ultima ha attribuito al diritto d'accesso ai documenti la connotazione di diritto fondamentale, sottoposto alle condizioni e ai limiti previsti dal Trattato, così come sancito dall'art. 52 della Carta.

⁵ Corte di giustizia, sentenza del 1° luglio 2008, *Regno di Svezia e Turco c. Consiglio*, cit., punti 59 e 60.

⁶ Corte di giustizia, sentenza del 1° luglio 2008, *Regno di Svezia e Turco c. Consiglio*, cit., punto 69.

⁷ Tribunale di primo grado del 19 marzo 1998, *Gerard van der Wal c. Commissione*, causa T-83/96, in *Racc.*, p. II-545; Tribunale di primo grado, sentenza del 6 aprile 2000, *Kuijter c. Consiglio*, cit., punto 38; Tribunale di primo grado, sentenza del 13 aprile 2005, *Verein c. Commissione*, causa T-2/03, in *Racc.*, p. II-01121, punto 53; Tribunale di primo grado, sentenza del 26 aprile 2005, *Sison c. Consiglio*, cause riunite T-110/03, T-150/03, T-405/03, in *Racc.*, p. II-1429, punto 75; Tribunale di primo grado, sentenza del 6 luglio 2006, *Franchet e Byk*, cit.

⁸ Corte di giustizia, sentenza del 6 marzo 2000, *Interporc c. Commissione*, causa C-41/00 P, in *Racc.*, p. I-2125, punto 55.