CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
M. POIARES MADURO
presentate il 29 novembre 2007 [1]

1. La causa di cui la Corte è investita è nata da due impugnazioni presentate rispettivamente dal Regno di Svezia e dal sig. Maurizio Turco avverso la sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 23 novembre 2004, causa Turco/Consiglio (in prosieguo: la «sentenza impugnata») [2], con cui il Tribunale ha respinto il ricorso di annullamento presentato dal sig. Turco contro la decisione del Consiglio dell'Unione europea 19 dicembre 2002, che gli aveva rifiutato l'accesso ad un parere del servizio giuridico del Consiglio relativo ad una proposta di direttiva.

I — Ambito dell'impugnazione

A — *Fonti applicabili*

3. L'art. 255, nn. 1 e 2, CE prevede:

«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 motivi sollevati dai ricorrenti a sostegno della presente impugnazione invitano la Corte a pronunciarsi 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 [3].

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Causa T-84/03, Racc. pag. II-4061.

3 — Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43).

4. A norma dell'art. 255, n. 2, CE, il Consiglio ha adottato il regolamento n. 1049/2001. Il terzo, quarto, sesto e undicesimo 'considerando' del suddetto regolamento recitano quanto segue:

«(3) (…) 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, del trattato 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. (…)».

5. Ai sensi dell'art. 1, lett. a), del regolamento n. 1049/2001, quest'ultimo mira a «definire i principi, le condizioni e le limitazioni, per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (…) sancito dall'articolo 255 del trattato CE in modo tale da garantire l'accesso più ampio possibile».

6. L'art. 2, n. 1, del suddetto regolamento riconosce a qualsiasi cittadino dell'Unione e a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, «secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento».

7. Intitolato «Eccezioni», l'art. 4 del suddetto regolamento dispone:

«(…)

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

(…)

— le procedure giurisdizionali e la consulenza legale,

(…)

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

3. 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.

L'accesso a 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.

(…)

7. Le eccezioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 si applicano unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni. (…)».

B — *Fatti*

8. Il 22 ottobre 2002, il sig. Turco ha chiesto al Consiglio l'accesso ai documenti figuranti all'ordine del giorno della riunione del Consiglio «Giustizia e affari interni» svoltasi a Lussemburgo il 14 e 15 ottobre 2002, tra cui compariva, al documento n. 9077/02, un parere del servizio giuridico del Consiglio relativo ad una proposta di direttiva del Consiglio che fissa standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

9. Il 5 novembre 2002, a norma dell'art. 4, n. 2 del regolamento n. 1049/2001, il Consiglio ha negato al sig. Turco l'accesso al parere in questione in quanto «[t]enuto conto del suo contenuto, la divulgazione di tale documento potrebbe arrecare pregiudizio alla tutela della consulenza legale interna al Consiglio» e «[i]n 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».

10. Il 22 novembre 2002, il sig. Turco ha presentato una domanda di conferma sostenendo 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 osservando che il principio di democrazia e di partecipazione dei cittadini al processo legislativo costituiva un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del parere del servizio giuridico del Consiglio.

11. Con decisione 19 dicembre 2002, il Consiglio ha accettato di divulgare il paragrafo introduttivo del suddetto parere, da cui risulta che il parere contiene la consulenza del servizio giuridico del Consiglio in merito alla questione della competenza comunitaria in materia di accesso dei cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro. Tuttavia, per quanto riguarda il resto, il Consiglio ha deciso di non rivedere la propria posizione, giustificando la conferma del rifiuto di accesso con il fatto che i pareri indipendenti del proprio servizio giuridico meritano una tutela particolare, poiché costituiscono uno strumento importante che permette al Consiglio di essere certo della compatibilità dei suoi atti col diritto comunitario nonché di far progredire la discussione sugli aspetti giuridici in questione, e che, inoltre, la loro divulgazione potrebbe creare un'incertezza circa la legalità degli atti legislativi adottati in seguito a tali pareri, tale da minare la presunzione di legittimità di cui godono e, pertanto, compromettere la certezza del diritto e la stabilità dell'ordinamento giuridico comunitario. Quanto all'interesse pubblico prevalente invocato dal sig. Turco, esso, secondo il Consiglio, non sussiste per il semplice fatto che la divulgazione dei suddetti pareri emessi nel quadro del dibattito su iniziative legislative aumenterebbe la trasparenza e l'apertura del processo decisionale dell'istituzione. Tale criterio potrebbe infatti essere applicato a tutte le opinioni scritte o a tutti i documenti analoghi del servizio giuridico del Consiglio, il che renderebbe in pratica impossibile al Consiglio rifiutarne l'accesso a norma dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001 e, in tal modo, priverebbe tale disposizione di qualsiasi effetto utile.

12. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 28 febbraio 2003, il sig. Turco ha proposto un ricorso di annullamento contro la decisione del Consiglio 19 dicembre 2002.

C — *La sentenza impugnata*

13. Il ricorrente, a sostegno della propria domanda di annullamento, ha dedotto

un motivo unico relativo alla violazione dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, che si basa su tre argomenti.

14. In primo luogo, il ricorrente ha sostenuto la presenza di un errore quanto al fondamento giuridico, poiché i pareri giuridici redatti nel contesto dell'esame di proposte legislative rientrerebbero nell'eccezione prevista dall'art. 4, n. 3, del suddetto regolamento e non in quella di cui all'art. 4, n. 2, che riguarderebbe solo i pareri giuridici redatti nell'ambito di procedure giurisdizionali. Siffatta interpretazione sostenuta dal ricorrente non ha convinto il Tribunale, che ha ritenuto che essa contrasti con il dettato normativo — il quale non prevede una simile restrizione — e che priverebbe di qualsiasi effetto utile la menzione dei pareri giuridici tra le eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001; ciò in quanto il legislatore comunitario, all'art. 4, n. 2, del suddetto regolamento, si è prefisso di consacrare un'eccezione relativa ai pareri giuridici distinta da quella relativa alle procedure giurisdizionali. Invero, i pareri giuridici redatti dal servizio giuridico del Consiglio nell'ambito di procedure giurisdizionali sono già inclusi nell'eccezione relativa alla tutela delle procedure stesse. Di conseguenza, secondo il Tribunale, il Consiglio ha potuto giustamente basarsi sull'eccezione prevista all'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 per decidere se consentire al ricorrente l'accesso al parere in questione del suo servizio giuridico.

15. In subordine, il ricorrente ha invocato l'erronea applicazione del suddetto art. 4, n. 2, in quanto il Consiglio avrebbe ritenuto a torto che tutti i pareri rilasciati dal proprio servizio giuridico meritassero la tutela della riservatezza della consulenza legale che tale disposizione garantisce, quando, lungi dal poter procedere per categorizzazione, il Consiglio potrebbe pronunciarsi sull'applicazione dell'eccezione unicamente caso per caso, dopo un esame concreto di ogni parere giuridico. Il ricorrente ha altresì contestato la pertinenza della necessità di tutela del parere giuridico in questione, individuata dal Consiglio nella decisione impugnata. Il Tribunale, riguardo a questa prima argomentazione, ha ammesso che il fatto che il documento in questione sia un parere giuridico non può, di per sé, giustificare il rifiuto di accesso, poiché il Consiglio è tenuto a valutare, per ogni circostanza, se i documenti di cui si chiede la divulgazione rientrino effettivamente nelle eccezioni elencate nel regolamento n. 1049/2001. Inoltre, ad avviso del Tribunale, la motivazione fornita dal Consiglio circa il proprio rifiuto di divulgare l'intero parere giuridico in questione sembra concernere l'insieme dei pareri giuridici del suo servizio giuridico vertenti su atti legislativi e non specificamente il parere giuridico di cui trattasi. Tuttavia, l'argomento del ricorrente viene respinto per due motivi: il carattere generico 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; il fatto che il Consiglio abbia infine accettato la divulgazione del paragrafo introduttivo del suddetto parere dimostra che ne ha esaminato il contenuto prima di pronunciarsi sulla richiesta di accesso. Quanto alla contestazione dell'esistenza di un interesse alla tutela del parere giuridico in questione invocato dal Consiglio, il Tribunale respinge qualsiasi errore di valutazione, in quanto la divulgazione di un simile parere, da un lato, renderebbe pubbliche le discussioni interne del Consiglio relative alla questione della legalità dell'atto legislativo sul quale

esso verte e, pertanto, «alla luce della natura particolare di tali documenti» lascerebbe sussistere un dubbio sulla suddetta legalità e, dall'altro, potrebbe rimettere in discussione l'indipendenza dei pareri del servizio giuridico del Consiglio.

16. In ultimo luogo, il ricorrente ha addebitato al Consiglio di non aver verificato l'esistenza di un interesse pubblico prevalente, in particolare quello connesso alla trasparenza del processo decisionale e ai principi di apertura e di democrazia, che giustificherebbe l'accesso del pubblico alla consulenza legale relativa a proposte legislative. Anche in questo caso il Tribunale ha respinto ogni errore di valutazione adducendo due considerazioni. I principi di trasparenza, di apertura e di democrazia sono sottesi a tutte le disposizioni del regolamento n. 1049/2001, cosicché l'interesse pubblico prevalente di cui all'art. 4, n. 2 del detto regolamento deve, in linea di principio, esserne distinto o, quanto meno, il richiedente deve dimostrare, ma nella fattispecie ha omesso di farlo, che, alla luce delle specifiche circostanze del caso di specie, il far valere questi stessi principi presenta una rilevanza tale da superare il bisogno di tutela del documento controverso. Inoltre, incombe al richiedente che intenda avvalersi di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di un parere giuridico farlo valere nell'ambito della sua domanda al fine di invitare l'istituzione a pronunciarsi su tale punto, benché quest'ultima possa individuare da sola siffatto interesse pubblico prevalente.

17. Poiché nessuno degli argomenti addotti dal ricorrente è stato accolto dal Tribunale, quest'ultimo, con sentenza 23 novembre 2004, ha respinto il ricorso di annullamento intentato contro il rifiuto di accesso al parere del servizio giuridico del Consiglio.

II — Analisi delle impugnazioni

18. Il Regno di Svezia e il sig. Turco hanno impugnato questa sentenza dinanzi alla Corte. A sostegno delle rispettive impugnazioni, i ricorrenti adducono motivi che, essenzialmente, mettono in discussione il ragionamento seguito dal Tribunale per respingere gli argomenti da essi addotti in primo grado. Il sig. Turco invoca, in primo luogo, l'erronea interpretazione dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, in quanto il Tribunale avrebbe 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 suddetto regolamento potrebbe applicarsi a siffatti pareri. In secondo luogo, il sig. Turco e il governo svedese sostengono che il Tribunale abbia erroneamente applicato l'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 ritenendo che i pareri giuridici 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 addebitano al Tribunale un'errata interpretazione ed applicazione dell'interesse pubblico prevalente alla divulgazione di un documento in linea di principio coperto dall'eccezione di riservatezza prevista per le consulenze legali.

19. Prima di esaminare in dettaglio tali motivi, occorre considerare rapidamente gli ultimi due motivi sollevati dal sig. Turco, il quale addebita al Tribunale, anzitutto e in sostanza, di aver ignorato il principio di una comunità di diritto. Ammettendo che

l'accesso ad un parere giuridico possa essere rifiutato perché la relativa divulgazione potrebbe lasciar sussistere un dubbio sulla legalità dell'atto legislativo in questione [4], il Tribunale avrebbe infatti privilegiato la prospettiva di un ordinamento giuridico stabile fondato su atti illegittimi. Siffatto argomento non può ovviamente essere accolto. Ciò che il Tribunale ha evidenziato con i punti della motivazione contestati dal ricorrente è il rischio che l'opinione soggettiva espressa dal servizio giuridico del Consiglio sulla legalità di un atto legislativo produca, se divulgata, contestazioni contenziose che potrebbero essere inopportune. Per contro, la suddetta opinione lascia del tutto impregiudicata la conformità al diritto dell'atto legislativo a cui si riferisce. Il ruolo del servizio giuridico consiste unicamente nel fornire al Consiglio un'assistenza quanto alla valutazione ex ante della legalità di un atto, ma il servizio giuridico non si pronuncia sulla legalità degli atti adottati da tale istituzione, giacché solo la Corte è competente a pronunciarsi in via definitiva su tale punto. Questo è, del resto, il motivo per cui il Consiglio può senz'altro non tenere conto di un parere sfavorevole emesso dal proprio servizio giuridico, anche se politicamente si troverebbe più in difficoltà nel comportarsi in tal modo se questo fosse pubblicato. Paradossalmente, tuttavia, come giustamente sostenuto dal Consiglio, la pubblicità data ai propri pareri rischierebbe di nuocere all'indipendenza e alla franchezza delle consulenze legali del servizio giuridico e, pertanto, all'utilità che l'istituzione può trarne nella sua valutazione a priori della legittimità di un atto.

20. Il sig. Turco addebita altresì al Tribunale una carenza di motivazione laddove quest'ultimo non avrebbe risposto a taluni argomenti relativi all'indipendenza del servizio giuridico del Consiglio. Per pronunciarsi sull'applicazione dell'eccezione relativa alla consulenza legale, però, il Tribunale non doveva statuire sull'indipendenza del suddetto servizio giuridico o dei suoi membri, bensì avrebbe dovuto stabilire in quale misura la divulgazione dei pareri giuridici del suddetto servizio avrebbe potuto influire sull'indipendenza, ossia sulla franchezza con la quale si suppone vengano resi. Il Tribunale lo ha fatto ritenendo che l'«indipendenza dei pareri del servizio giuridico» può giustificare un rifiuto di divulgazione [5] e non gli si può addebitare di non aver analizzato, ai fini della suddetta valutazione, l'affermazione del ricorrente secondo cui la divulgazione dei pareri del servizio giuridico del Consiglio avrebbe contribuito a proteggere tale servizio da illegittime influenze esterne, giacché, come ha giustamente sottolineato il Tribunale, il ricorrente non ne ha fornito alcuna spiegazione a sostegno [6]. A tal riguardo si rammenta che «l'obbligo per il Tribunale di motivare le proprie decisioni non può essere interpretato nel senso che quest'ultimo sia tenuto a replicare in dettaglio a tutti gli argomenti invocati da una parte, specialmente se tali argomenti non hanno un carattere sufficientemente chiaro e preciso» [7].

21. Torniamo ora su ciò che costituisce l'elemento essenziale dell'argomento dei ricorrenti. Per rendere più chiaro l'esame della fondatezza dell'impugnazione, dividerò la mia analisi in due fasi, piuttosto che riprendere ogni singolo motivo. Esaminerò, anzitutto, la questione se la consulenza legale del servizio giuridico del Consiglio relativa a proposte legislative rientri nell'eccezione a norma dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 o in quella

4 — V. punto 78 della sentenza impugnata.

5 — Sentenza impugnata, punto 79.

6 — Ibidem.

7 — Sentenze 11 settembre 2003, causa C-197/99 P, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-8461, punto 81), e 11 gennaio 2007, causa C-404/04 P, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissione (punto 90).

prevista dall'art. 4, n. 3, dello stesso regolamento; poi mi occuperò di come dev'essere applicato l'art. 4, n. 2, secondo trattino.

A — *Ambito di applicazione dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001*

22. L'eccezione al diritto d'accesso ai documenti prevista dall'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 a favore della consulenza legale copre solo i pareri giuridici rilasciati nell'ambito di procedure giurisdizionali? Questa è l'opinione del sig. Turco, secondo il quale, inoltre, il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto ritenendo legittimo il rifiuto di accesso al parere giuridico rilasciato dal servizio giuridico del Consiglio sulla proposta di direttiva che fissa standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, che il Consiglio gli ha opposto ai sensi di siffatta disposizione. Invero, solo l'art. 4, n. 3 del regolamento n. 1049/2001 potrebbe costituire il fondamento giuridico di un rifiuto di divulgazione di consulenza legale del servizio giuridico del Consiglio relativamente a proposte legislative.

23. Questo argomento non convince. Ritengo, analogamente al Tribunale, che il disposto dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, l'origine della menzione della consulenza legale in tale disposizione e l'effetto utile di siffatta menzione depongano a favore del fatto di non considerare compresa in tale eccezione (unicamente) la tutela dei pareri giuridici redatti nell'ambito di procedure giurisdizionali.

24. È opportuno procedere, anzitutto, all'interpretazione letterale. Il testo dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 parla in maniera generale della tutela della «consulenza legale». La redazione per la quale si è optato non indica che saranno considerati solo i pareri giuridici relativi a procedure giurisdizionali, come invece farebbero formulazioni di questo genere: «le procedure giurisdizionali e segnatamente la consulenza legale» o «la consulenza legale fornita nell'ambito di procedure giurisdizionali». Di conseguenza, non occorre distinguere laddove il legislatore non distingue. È pur vero che da una giurisprudenza consolidata emerge che le eccezioni al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti conservati dalle istituzioni devono essere interpretate e applicate in senso restrittivo [8]. Il sig. Turco ne deduce che l'accesso ai pareri giuridici dei servizi giuridici delle istituzioni relativi a proposte legislative dovrebbe poter essere rifiutato unicamente a titolo dell'eccezione più limitata dell'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1049/2001. Invero, quest'ultima si applica solo se la divulgazione di un documento «pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione», mentre, a norma dell'art. 4, n. 2, viene rifiutato l'accesso a un documento qualora la relativa divulgazione «arrechi pregiudizio alla tutela della consulenza legale a meno

8 — V., per un riferimento recente, sentenza 1° febbraio 2007, causa C-266/05 P, Sison/Consiglio (Racc. pag. I-1233, punto 63), e sentenza del Tribunale 12 settembre 2007, causa T-36/04, API/Commissione (Racc. pag. II-3201, punto 53).

che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione» di tale documento. Il ricorrente sostiene altresì tale deduzione mediante considerazioni teleologiche riguardanti il sesto 'considerando' del suddetto regolamento, ai sensi del quale «[s]i dovrebbe garantire un accesso più ampio ai documenti nei casi in cui le istituzioni agiscono in veste di legislatore». Tuttavia, i principi d'interpretazione restrittiva delle eccezioni e d'interpretazione estensiva del diritto di accesso si applicano solo ove occorre procedere all'interpretazione. In claris non fit interpretatio. Orbene, come ha giustamente osservato il Tribunale [9], l'espressione «consulenza legale» non comporta alcuna difficoltà d'interpretazione.

25. Tale risultato, che deriva dal testo dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001, è confermato dalla genesi della menzione dei pareri giuridici all'interno di questa disposizione. I testi che regolavano il diritto di accesso ai documenti, prima del regolamento n. 1049/2001, prevedevano espressamente un'eccezione di riservatezza solo per la tutela delle procedure giurisdizionali e non per la tutela della consulenza legale delle istituzioni [10]. È per questo motivo che il legislatore comunitario, nel regolamento n. 1049/2001, ha voluto sancire un'eccezione relativa alla consulenza legale a fianco di quella relativa alle procedure giurisdizionali.

26. Orbene, se si vuole che siffatta esplicita menzione della consulenza legale produca un effetto utile, occorre ammettere che essa non riguarda solo i pareri giuridici redatti nell'ambito di procedure giurisdizionali, tutt'altro. Nel contesto normativo del diritto di accesso ai documenti anteriori al regolamento n. 1049/2001, il Tribunale aveva infatti ritenuto che la tutela delle procedure giurisdizionali riguardasse «non solo la memoria 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 e il servizio giuridico o uno studio legale» [11]. Orbene, non vi è, a priori, motivo di discostarsi da tale accezione della nozione di «procedure giurisdizionali» nel contesto del nuovo strumento normativo quale è il regolamento n. 1049/2001 [12], in quanto è nella consapevolezza di tale accezione giurisprudenziale della nozione di procedure giurisdizionali che l'espressione «consulenza legale» è stata aggiunta nel suddetto regolamento.

27. Conseguentemente, come ha giustamente sostenuto il Tribunale [13], poiché i pareri giuridici redatti nell'ambito di procedure giurisdizionali sono già inclusi nell'eccezione relativa alla tutela di tali medesime procedure, ai sensi dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, quella relativa alla consulenza legale sancita nella stessa disposizione deve necessariamente avere una portata diversa e comprendere le consulenze legali provenienti dai

9 — Punto 61 della sentenza impugnata.

10 — V. codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione 6 dicembre 1993 (93/730/CE) (GU L 340, pag. 41); 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), nonché decisione del Parlamento europeo 10 luglio 1997, 97/632/CE, CECA, Euratom (GU L 263, pag. 27).

11 — Sentenza 7 dicembre 1999, causa T-92/98, Interporc/Commissione (Racc. pag. II-3521, punto 41).

12 — Del resto, il Tribunale ha esplicitamente così deciso: v. sentenze del Tribunale 6 luglio 2006, cause riunite T-391/03 e T-70/04, Franchet e Byk/Commissione (Racc. pag. II-2023, punto 89), e API/Commissione, cit., punto 60.

13 — Punto 65 della sentenza impugnata.

servizi giuridici delle istituzioni relative alle proposte legislative.

28. Il sig. Turco sostiene, tuttavia, che l'inserimento dell'espressione «consulenza legale» nel regolamento n. 1049/2001 mirerebbe unicamente ad esplicitare la portata dell'eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali come risulta dalla giurisprudenza Interporc/Commissione. Tuttavia, se così fosse, gli autori del suddetto regolamento avrebbero verosimilmente scelto una formulazione diversa, del tipo di quella indicata in precedenza, ossia «le procedure giurisdizionali e segnatamente la consulenza legale». Siffatta asserzione è inoltre smentita dai lavori preparatori del regolamento n. 1049/2001, i quali mostrano con chiarezza che non si intendeva affatto stabilire un legame tra le «procedure giurisdizionali» e la «consulenza legale», ma che l'inserimento di tale ultima espressione ha avuto come scopo quello di sancire in sede normativa la soluzione giurisprudenziale [14] che, per tutelare la riservatezza della consulenza legale dei servizi giuridici delle istituzioni relativa a proposte legislative, aveva aggiunto la «stabilità del diritto comunitario» e il buon «funzionamento delle istituzioni» alle categorie di interesse pubblico espressamente previste dagli strumenti normativi allora in vigore che regolavano il diritto di accesso ai documenti [15]. Come ha rammentato il Consiglio, la proposta iniziale di regolamento della Commissione prevedeva, infatti, due eccezioni distinte relative alla «stabilità dell'ordinamento giuridico comunitario» e alle «procedure giurisdizionali» [16]. La prima era stata in seguito riformulata per comprendervi la «possibilità per le istituzioni di chiedere il parere dei propri servizi giuridici» [17] e, dopo la discussione legislativa, il testo è stato infine abbreviato e precisato per diventare quello che figura nel regolamento n. 1049/2001 [18].

B — *L'applicazione dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001*

29. Anche ammettendo che la consulenza legale dei servizi giuridici delle istituzioni relativa a proposte legislative rientri nell'eccezione di riservatezza di cui all'art. 4, n. 2, secondo trattino, i due ricorrenti addebitano al Tribunale di averne dato un'applicazione estensiva che contrasterebbe con il principio dell'accesso più ampio possibile ai documenti delle istituzioni, per aver ritenuto, anzitutto, che la consulenza legale sarebbe, per sua natura, tutelata da tale eccezione e poi per aver troppo limitato la portata del temperamento rispetto a quest'ultima legato all'esistenza di un interesse pubblico prevalente suscettibile tuttavia di giustificare la divulgazione della consulenza legale

14 — V. ordinanza del presidente del Tribunale 3 marzo 1998, causa T-610/97 R, Carlsen e a./Consiglio (Racc. pag. II-485).

15 — La dottrina, del resto, non è incorsa in errori nel ravvisarvi una ripresa della soluzione Carlsen: v., in particolare, De Leeuw, M. E., «The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?», *ELR* vol. 28 (2003), n. 3, pagg. 324 e 334, e Peers, S., «The new regulation on access to documents: a critical analysis», *YEL* 2002, pagg. 385 e 400.

16 — Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (2000/C 177 E/10, GU C 177 E, pag. 70).

17 — Proposta di compromesso elaborata dalla presidenza francese nel dicembre 2000 (doc. 14938/00 del 22 dicembre 2000).

18 — Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione [COM(2001) 299 def., GU C 240 E, pag. 165].

richiesta. Esaminerò questi due argomenti in successione.

30. Il compito si preannuncia difficile. L'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 è uno di quei testi normativi la cui applicazione può sembrare una missione impossibile. Invero, il legislatore ha cercato di far coesistere nel medesimo spazio normativo due principi assolutamente contraddittori e difficilmente conciliabili, il che porta inevitabilmente alla mente le parole che Elisabeth Taylor rivolge a Paul Newman nel film «La gatta sul tetto che scotta», tratto dall'opera di Tennessee Williams: «I'm not living with you. We occupy the same cage, that's all [Io non vivo insieme a te. Semplicemente, occupiamo la stessa gabbia.]». La Corte non potrà fare altro che tentare di rendere meno scomoda possibile la coabitazione in questa «gabbia» normativa.

1. Questione dell'applicazione caso per caso dell'eccezione di riservatezza prevista per le consulenze legali

31. Secondo i due ricorrenti, il Tribunale avrebbe a torto sancito l'esistenza di una necessità generale di riservatezza dei pareri giuridici che ha portato a escludere questi ultimi, come categoria di documenti, dal diritto di accesso. In tal modo, il Tribunale avrebbe ignorato l'esigenza di un esame individuale e concreto, giacché si può rispondere con un rifiuto a una domanda di accesso solo in funzione del contenuto di ciascun documento richiesto. Questa censura non può essere accolta poiché si fonda su un'erronea interpretazione della sentenza impugnata, da un lato, e su un'erronea comprensione della portata dell'eccezione relativa ai pareri giuridici, dall'altro.

a) Il principio dell'esame caso per caso

32. È pur vero che da una giurisprudenza consolidata emerge che un rifiuto di accesso ai documenti richiesti può essere opposto solo al termine di una valutazione, effettuata per ciascun documento richiesto, che deve servire a determinare, alla luce degli elementi in esso contenuti, se la divulgazione arrechi effettivamente pregiudizio ad un interesse pubblico tutelato da un'eccezione di riservatezza. Tale necessità di un esame concreto e individuale deriva in primo luogo dal principio di interpretazione e applicazione in senso restrittivo delle eccezioni al diritto di accesso [19] ed è altresì imposta dal principio di proporzionalità, che obbliga un'istituzione a considerare un accesso parziale a un documento, allo scopo di divulgarne gli elementi d'informazione ivi contenuti che non siano coperti da una deroga all'accesso ai documenti [20]; invero, la riservatezza può applicarsi solo nella misura necessaria alla tutela dell'interesse pubblico che giustifichi la deroga al principio di trasparenza. Queste soluzioni,

19 — V., in particolare, sentenza 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 27), e sentenze del Tribunale 6 febbraio 1998, causa T-124/96, Interporc/Commissione (Racc. pag. II-231, punti 49-52); 17 giugno 1998, causa T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Consiglio (Racc. pag. II-2289, punti 110-112); 12 luglio 2001, causa T-204/99, Mattila/Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-2265, punto 87), e 7 febbraio 2002, causa T-211/00, Kuijer/Consiglio (Racc. pag. II-485, punti 55 e 56).

20 — V., in particolare, sentenza 6 dicembre 2001, causa C-353/99 P, Consiglio/Hautala (Racc. pag. I-9565, punti 26-30), e sentenze del Tribunale 12 ottobre 2000, causa T-123/99, JT's Corporation/Commissione (Racc. pag. II-3269, punto 44), e Kuijer/Consiglio, cit., punto 57.

già applicate allo stato della normativa anteriore al regolamento n. 1049/2001, valgono ancor di più in vigenza di tale regolamento, giacché esso ha lo scopo di disciplinare l'esercizio di un diritto che, in quanto sancito dall'art. 255 CE del trattato di Amsterdam, ha acquisito lo status di diritto fondamentale [21]. Parimenti, non deve sorprendere il fatto che la giurisprudenza le abbia trasposte nell'ambito dell'applicazione del regolamento n. 1049/2001. Secondo il giudice comunitario, poiché questo testo normativo mira a dare la massima applicazione possibile al diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni, le eccezioni di riservatezza in essi previste devono essere interpretate e applicate in senso restrittivo [22]. Ne deriva che l'esame previsto per il trattamento di una domanda di accesso ai documenti deve anzitutto essere concreto, poiché il solo fatto che un documento riguardi un interesse tutelato da un'eccezione non può bastare per giustificare l'applicazione di quest'ultima; occorre altresì che l'istituzione a cui è stata presentata la richiesta abbia innanzitutto valutato, alla luce delle informazioni contenute nel documento, se l'accesso a quest'ultimo poteva concretamente ed effettivamente arrecare pregiudizio all'interesse tutelato e che il rischio di arrecare un pregiudizio ad un interesse tutelato sia ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico. L'esame deve altresì essere individuale ed effettuato per ciascun documento richiesto, poiché solo un esame del genere può consentire all'istituzione di valutare la possibilità di accordare al richiedente un accesso parziale [23].

33. Tuttavia il Tribunale, nel caso di specie, lungi dall'aver autorizzato il Consiglio, come gli addebitano i ricorrenti, a procedere ad una valutazione astratta e globale del rischio di arrecare un pregiudizio alla tutela dei pareri giuridici che la divulgazione del documento richiesto avrebbe causato, si è uniformato ai suddetti principi. Dopo aver espressamente richiamato l'obbligo del Consiglio di «valutare in ciascun caso concreto se i documenti di cui si richiede la divulgazione rientrino effettivamente nelle eccezioni elencate nel regolamento n. 1049/2001» [24], ha verificato che l'istituzione si fosse correttamente attenuta a tale obbligo.

34. A tal fine, il Tribunale si accerta anzitutto che il documento richiesto sia realmente un parere giuridico e constata che si tratti di «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» [25]. Tuttavia, il Tribunale non si limita al requisito dell'esame caso per caso, verificando, altresì, che «il Consiglio non abbia commesso errori di valutazione nel ritenere (…) che la divulgazione del parere giuridico in questione pregiudicherebbe la tutela di cui può fruire tale tipo di documento» poiché «la circostanza che il documento in questione riguardi un parere non basta di per sé a giustificare l'applicazione dell'eccezione invocata» [26]. Ed è solo dopo aver constatato che il Consiglio aveva infine divulgato il paragrafo introduttivo del parere in questione che il Tribunale respinge la censura secondo cui il Consiglio non avrebbe esaminato il contenuto di tale parere allo scopo di pronunciarsi sulla domanda di accesso controversa.

21 — In merito a tale «promozione» del diritto di accesso ai documenti, mi permetto di rinviare alla dimostrazione che ho già fornito nelle mie conclusioni del 18 luglio 2007 nella causa C-64/05 P, Svezia/Commissione e a. (paragrafi 37-40), ancora pendente dinanzi alla Corte.

22 — V., in particolare, sentenza Sison/Consiglio, cit., punti 61-63.

23 — Per un richiamo di tale obbligo di valutazione individuale e concreta, v., da ultimo, la sentenza API/Commissione, cit, punti 54-56; v., in precedenza, sentenze 13 aprile 2005, causa T-2/03, Verein für Konsumenteninformation/Commissione (Racc. pag. II-1121, punti 69-74); 14 dicembre 2006, causa T-237/02, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissione (Racc. pag. II-5131, punti 77-79), e Franchet e Byk/Commissione, cit., punti 105 e 115-117.

24 — Punto 69 della sentenza impugnata.

25 — Punto 70 della sentenza impugnata.

26 — Punti 71 e 72 della sentenza impugnata.

35. L'impostazione del Tribunale dev'essere approvata. La valutazione della risposta da dare a una richiesta di accesso dev'essere effettuata «in relazione agli elementi d'informazione concreti contenuti nei documenti in questione» e non per categorie di documenti. Non è dunque per il fatto che un documento è un parere del servizio giuridico del Consiglio relativo ad una proposta legislativa, né perché questo si chiama «parere giuridico», che esso deve automaticamente godere della tutela della riservatezza della consulenza legale garantita dall'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001. Al di là dell'autore, al di là della denominazione, occorre accertarsi che il documento contenga effettivamente un parere giuridico e, in caso affermativo, occorre altresì distinguere tra le osservazioni che, all'interno del parere, rappresentano considerazioni giuridiche generali indicanti l'oggetto e quelle che esprimono realmente l'opinione del servizio giuridico sulla legalità della proposta legislativa. Stante l'obbligo di fornire la possibilità di un accesso parziale, le osservazioni del primo tipo devono essere divulgate, e di ciò si è accertato il Tribunale, osservando che il Consiglio aveva infine trasmesso al sig. Turco il paragrafo introduttivo indicante che il parere in questione conteneva 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 [27].

36. È vero che non solo l'esame individuale e concreto dev'essere effettuato, ma che dai motivi della decisione di rifiuto deve risultare anche l'osservanza di siffatto obbligo. La motivazione addotta dall'istituzione per giustificare un rifiuto di accesso non può, dunque, in linea di principio, limitarsi a valutazioni generali relative alla natura o alla categoria di documenti a cui appartiene il documento richiesto, bensì deve fondarsi su elementi informativi realmente contenuti in esso [28]. Tuttavia, dalla giurisprudenza emerge che una motivazione generale che si riferisce ad una categoria di documenti è ammissibile nel caso in cui sia impossibile indicare i motivi specifici che giustificano il rifiuto di accesso ad un documento senza divulgarne il contenuto o un elemento essenziale e — arrecando pertanto pregiudizio all'interesse che l'eccezione di riservatezza ha lo scopo di tutelare — senza privare quest'ultima della sua finalità essenziale [29]. È questo il motivo per cui il sig. Turco non può legittimamente addebitare al Tribunale di non aver preteso dal Consiglio una motivazione specifica con riferimento al documento richiesto. Certo, il Tribunale ha espressamente ammesso che le considerazioni manifestate dal Consiglio a giustificazione del rifiuto di accesso costituivano una motivazione applicabile a tutta la consulenza legale del Consiglio in materia di atti legislativi e non specificatamente al parere in questione. Tuttavia, esso ha ritenuto che il carattere generico della motivazione fosse, nella specie, 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» [30].

b) Limiti dell'esame caso per caso

37. L'impostazione del Tribunale deve anch'essa essere ben compresa. Il carattere

27 — V. punto 75 della sentenza impugnata.

28 — V. in particolare, le citate sentenze JT's Corporation/Commissione, punti 46 e 65; Franchet e Byk/Commissione, punto 130; 14 dicembre 2006, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissione, punti 77 e 80-83, nonché sentenza API/Commissione, punti 66-68.

29 — V., in particolare, le citate sentenze Sison/Consiglio, punto 83, e API/Commissione, punto 67.

30 — Punto 74 della sentenza impugnata.

generico della motivazione del rifiuto di accesso fornita dal Consiglio nel caso di specie si spiega anche perché il requisito di un esame individuale e concreto delle richieste di accesso ai pareri giuridici non può non avere limiti. Tutto ciò che nel documento richiesto risulta essere espressione dell'opinione del servizio giuridico sulla legalità della proposta legislativa, ossia tutto ciò che costituisce il parere giuridico in sé, è, in linea di principio, tutelato dall'art. 4, n. 2, secondo trattino del regolamento n. 1049/2001. Solo il parere giuridico, ma tutto il parere giuridico, è coperto da tale disposizione. L'esame caso per caso mira dunque unicamente a stabilire in che misura il documento richiesto rientri nell'ambito dell'eccezione di riservatezza prevista per la consulenza legale, ossia identificare ciò che nel documento esprime il parere giuridico. L'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 ha infatti istituito una presunzione generale di riservatezza della consulenza legale proveniente dai servizi giuridici delle istituzioni relativa alle proposte legislative, proprio per i motivi addotti dal Consiglio per giustificare, nella fattispecie, la propria decisione di rifiuto di accesso al parere giuridico richiesto.

38. Una breve retrospettiva storica della presente disposizione è sufficiente per confermare quanto detto. L'avvocato generale Jacobs aveva già suggerito che un parere fornito dal servizio giuridico del Consiglio, senza l'espressa autorizzazione di quest'ultimo, non potesse essere invocato da una parte dinanzi alla Corte in quanto la relativa divulgazione «arrecherebbe ovviamente pregiudizio all'interesse generale alla formulazione di pareri giuridici indipendenti» [31]. Come già accennato [32], lo stesso giudice comunitario aveva sancito, dopo nemmeno tre anni, un'eccezione di riservatezza per la consulenza legale dei servizi giuridici delle istituzioni relativa a proposte legislative, per il fatto 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» [33]. In seguito, aveva altresì giustificato tale eccezione con «[l]'interesse pubblico, secondo cui le istituzioni devono poter beneficiare dei pareri dei loro servizi giuridici, forniti in totale indipendenza» [34] e, ho già rammentato, è questa la soluzione giurisprudenziale che il legislatore ha avallato nel regolamento n. 1049/2001.

39. È stato così fissato un principio di non divulgazione della consulenza legale che copre, in particolar modo, tutte le valutazioni giuridiche rilasciate dai servizi giuridici delle istituzioni relative alle proposte legislative. Sebbene taluni Stati membri, quale il Regno di Svezia, abbiano consacrato nei propri ordinamenti nazionali una soluzione contraria, si tratta del risultato di una scelta politica del legislatore comunitario che si è lasciato convincere dai summenzionati motivi.

31 — Conclusioni nella causa Spagna/Consiglio (sentenza 13 luglio 1995, C-350/92, Racc. pag. I-1985, paragrafo 35).

32 — Supra, paragrafo 26 delle presenti conclusioni.

33 — V. ordinanza, Carlsen e a./Consiglio, cit., punto 46.

34 — Ordinanza 23 ottobre 2002, causa C-445/00, Austria/Consiglio (Racc. pag. I-9151, punto 12); sentenza 8 novembre 2000, causa T-44/97, Ghignone e a./Consiglio (Racc. PI pagg. I-A-223 e II-1023, punto 48), e ordinanza del Tribunale 10 gennaio 2005, causa T-357/03, Gollnisch e a./Parlamento (Racc. pag. II-1, punto 34).

40. Invero, l'interesse tutelato dall'eccezione di riservatezza dedicata alla consulenza legale giustifica in linea di principio il segreto di ogni parere giuridico dei servizi giuridici delle istituzioni su proposte legislative. L'accesso a qualunque parere di tale natura può concretamente ed effettivamente arrecare pregiudizio alla possibilità, per un'istituzione, di ricevere dal proprio servizio giuridico un parere sincero, obiettivo, completo e, pertanto, utile all'istituzione per valutare la legalità di un testo legislativo. La divulgazione di un siffatto parere porterebbe il servizio giuridico a trattenersi e ad essere prudente nella redazione del medesimo, per non pregiudicare la capacità decisionale dell'istituzione, e l'utilità che l'istituzione potrebbe trarne diminuirebbe in maniera significativa. Per di più, vi sarebbe motivo di temere che l'eventuale divulgazione dei pareri giuridici faccia sì che un servizio giuridico si esprima d'ora in poi sulle questioni essenziali solo oralmente, il che potrebbe diminuire la trasparenza ancor più dell'applicazione del principio di non divulgazione della consulenza legale. È bene rammentare che, talvolta, il meglio è nemico del bene. Peraltro, qualora l'istituzione scegliesse di non attenersi ad un parere negativo del proprio servizio giuridico, divulgare quest'ultimo, nell'ipotesi di una futura contestazione contenziosa, potrebbe nuocere alla capacità dell'istituzione di difendere la propria azione in sede di giudizio, tanto più che essa vi sarebbe rappresentata dal proprio servizio giuridico.

41. Contrariamente alle asserzioni dei due ricorrenti, non occorre dunque distinguere tra le valutazioni giuridiche contenute in un parere giuridico che meriterebbero la tutela di cui all'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e quelle che non meriterebbero tale tutela. In particolare, sarebbe contrario all'interesse tutelato pretendere di distinguere tra pareri «positivi» o «innocui», che dovrebbero essere divulgati, e pareri «negativi» o «sensibili», che dovrebbero rimanere riservati. Come ha giustamente replicato il Consiglio, il rifiuto di divulgazione rivelerebbe che si tratta di un parere negativo e comporterebbe tutte le conseguenze nefaste già richiamate, che l'eccezione di riservatezza mira proprio ad evitare. Non è nemmeno possibile seguire la linea del governo svedese, secondo il quale occorrerebbe tener conto della fase in cui si trovano le deliberazioni relative ad un atto legislativo. Anche qui, il Consiglio ha giustamente replicato che la legittimità di un atto legislativo può essere contestata in qualsiasi momento con una questione pregiudiziale o un'eccezione di illegittimità. Su tale argomento, non si può che essere completamente d'accordo con il Tribunale, secondo il quale «data la natura particolare dei pareri dei servizi giuridici, non pare, in linea di principio, che tali documenti debbano perdere, nel corso degli anni, il loro carattere riservato». Invero, come aveva aggiunto, «la loro divulgazione potrebbe (…) sempre recare pregiudizio agli interessi pubblici alla stabilità dell'ordinamento giuridico comunitario nonché al buon funzionamento delle istituzioni comunitarie, in quanto il tempo non sembra alterare le ragioni (…) che giustificano una simile eccezione al diritto di accesso» [35]. Considerazioni sul passare del tempo non possono dunque consentire di contestare utilmente che il regolamento n. 1049/2001 abbia fissato un principio di non divulgazione per l'intera consulenza legale. Tuttavia, questo non vuol dire che considerazioni del genere siano prive di rilievo ma, come si vedrà, il tempo trascorso può essere preso in considerazione solo in fase di valutazione di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di un parere giuridico in deroga

35 — Ordinanza Carlsen e a./Consiglio, cit., punto 50.

alla riservatezza di cui esso gode in linea di principio.

42. Come si vede, è nella natura stessa dell'interesse pubblico sotteso all'eccezione di cui all'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2011 tutelare la riservatezza dell'intera consulenza legale sulle proposte legislative. Anche il Tribunale ha correttamente ritenuto legittimo il rifiuto di accesso controverso «alla luce della natura particolare di tali documenti», poiché «l'indipendenza dei pareri del suo servizio giuridico (...) può costituire un interesse da tutelare» [36].

43. Pertanto, se indubbiamente, come il Tribunale ha peraltro ritenuto, «l'obbligo per un'istituzione di procedere ad un esame specifico e concreto del contenuto dei documenti oggetto della domanda d'accesso costituisce una soluzione di principio, che si applica a tutte le eccezioni menzionate ai nn. 1-3 dell'art. 4, del regolamento n. 1049/2001, a prescindere dalla materia cui si collegano i documenti richiesti» [37], differisce la misura in cui siffatto obbligo s'impone nell'ambito dell'attuazione dell'eccezione di riservatezza della consulenza legale e in quello dell'applicazione delle altre eccezioni. In questi ultimi casi, il fatto che la divulgazione di un documento possa realmente arrecare pregiudizio all'interesse tutelato dipende non solo dall'oggetto del documento bensì dalla natura delle informazioni che esso contiene. Ad esempio, non è per il fatto che un documento riguardi un'attività ispettiva o di indagine che la sua divulgazione rischierebbe automaticamente di mettere in pericolo il completamento di quest'ultima, arrecando, così, pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive o di indagine [38]. Parimenti, il fatto che un documento contenga informazioni o valutazioni negative sulla situazione politica o sulla tutela dei diritti dell'uomo in un paese terzo non significa necessariamente che la sua divulgazione arrechi pregiudizio alle relazioni internazionali dell'Unione [39].

44. Concordo sul fatto che l'analisi da me suggerita fissa notevoli limiti all'esame caso per caso dell'eccezione di riservatezza della consulenza legale. Tuttavia, ancora una volta, ciò non è altro che il risultato della difficoltà di attribuire un effetto utile e un significato ragionevole nella pratica a un enunciato legislativo assolutamente contraddittorio.

45. Da ciò che precede risulta che il Tribunale non ha ignorato l'obbligo di un esame individuale e concreto dei documenti richiesti per l'applicazione dell'eccezione di riservatezza della consulenza legale.

36 — Punti 78 e 79 della sentenza impugnata.

37 — Citate sentenze 14 dicembre 2006, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissione, punto 85 e API/Commissione, punto 57.

38 — V. sentenza Franchet e Byk/Commissione, cit., punti 104-134.

39 — V. sentenza Kuijer/Consiglio, cit.

2. L'eccezione all'eccezione, connessa all'esistenza di un interesse pubblico prevalente

a) L'identificazione dell'interesse pubblico prevalente

46. La riservatezza della consulenza legale non può tuttavia essere assoluta. Il principio di non divulgazione della suddetta consulenza, posto dall'art. 4, n. 2, secondo trattino del regolamento n. 1049/2001, a norma di siffatta disposizione deve venir meno se un «interesse pubblico prevalente» giustifichi, tuttavia, la divulgazione del documento richiesto. Del resto, l'esame concreto del documento richiesto s'impone anche e proprio ai fini della ponderazione tra l'interesse tutelato dall'eccezione al diritto di accesso prevista per le consulenze legali ed eventuali interessi pubblici prevalenti [40].

47. A tal riguardo, il sig. Turco addebita al Tribunale di aver erroneamente ritenuto che l'interesse pubblico prevalente alla divulgazione di un documento debba, in linea di principio, essere distinto dai principi di trasparenza, di apertura e di democrazia o di partecipazione dei cittadini al processo decisionale sottesi al regolamento n. 1049/2001, salvo che il richiedente non dimostri che, alla luce delle circostanze specifiche del caso di specie, il far valere tali principi presenta una rilevanza tale da superare il bisogno di tutela del documento controverso. Egli addebita, altresì, al Tribunale di essersi posto nell'impossibilità di verificare che il Consiglio avesse ponderato correttamente l'interesse pubblico prevalente e la necessità di tutela della consulenza legale non ordinando la produzione del parere giuridico controverso.

48. La prima delle suddette censure solleva la delicata questione della natura dell'«interesse pubblico prevalente» a norma dell'art. 4, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001, che giustificherebbe la divulgazione di un parere giuridico in deroga alla riservatezza garantita, in linea di principio, a questo tipo di documenti. Si tratta dell'interesse pubblico all'accesso ai documenti che, nelle circostanze specifiche del caso di specie, prevarrebbe sull'interesse pubblico che governa la tutela della consulenza legale o di un interesse pubblico diverso e prevalente all'interesse pubblico all'accesso ai documenti?

49. Privilegiando la seconda soluzione, il Tribunale ha attribuito al richiedente il compito di identificare un interesse pubblico che sia diverso e prevalente rispetto all'interesse pubblico alla trasparenza, all'apertura, alla democrazia e alla partecipazione dei cittadini al processo decisionale: un compito così temibile che è quasi impossibile che l'accesso a un documento venga mai concesso a causa dell'esistenza di un interesse pubblico prevalente [41]. Tale compito va a scontrarsi con l'insormontabile difficoltà di identificare gli interessi pubblici che sarebbero più importanti del «normale» interesse pubblico connesso alla trasparenza.

40 — V., in tal senso, la sentenza API/Commissione, cit., punto 54.

41 — Come giustamente sottolineato dalla dottrina. V., in particolare, Kranenborg H. R., «Is it time to revise the European regulation on public access to documents?», *European public law*, vol. 12, 2006, n. 2, pag. 251, in particolare pagg. 259, 261 e 262.

50. Orbene, siffatta interpretazione del regolamento n. 1049/2001 non è persuasiva. Non mi convince l'argomento addotto dal Tribunale secondo cui, poiché i principi di trasparenza, di apertura, di democrazia e di partecipazione dei cittadini al processo decisionale sono sottesi a tutte le disposizioni del suddetto regolamento, l'interesse pubblico prevalente alla divulgazione di un documento, in deroga alla normale riservatezza della consulenza legale, dev'esserne in linea di principio distinto. In realtà, ciò che a mio avviso l'ultima frase dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001 impone è l'obbligo, per l'istituzione interessata, di ponderare l'interesse pubblico tutelato con l'eccezione di riservatezza e l'interesse pubblico all'accesso ai documenti, alla luce del contenuto del documento richiesto e delle circostanze particolari del caso di specie. In altre parole, la ratio legis di tale disposizione, per quanto riguarda l'eccezione di riservatezza della consulenza legale, è che, se l'interesse pubblico sotteso alla tutela della consulenza legale prevale in linea di principio sull'interesse pubblico all'accesso ai documenti, può accadere che l'analisi delle circostanze del caso di specie e del contenuto del parere giuridico richiesto faccia pendere il piatto della bilancia degli interessi nel senso contrario.

51. È questa stessa interpretazione che l'avvocato generale Geelhoed ha sostenuto, ritenendo che «dal tenore letterale» dell'art. 4, nn. 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001 emerga chiaramente che siffatte disposizioni «impongono alle istituzioni, allorché valutano se occorra negare la consultazione di documenti, di soppesare l'interesse particolare da tutelare mediante il diniego di divulgazione (ad esempio, la protezione di interessi commerciali, di procedimenti giudiziari o del processo decisionale delle istituzioni) rispetto all'interesse pubblico generale alla divulgazione del documento di cui trattasi» [42]. La giurisprudenza del Tribunale successiva alla sentenza impugnata sembra anch'essa orientata in tal senso. Invero, richiamando le eccezioni previste all'art. 4, n. 3, il Tribunale osserva che le istituzioni dispongono di un potere discrezionale «che consente loro di contemperare, da un lato, il loro interesse a tutelare la segretezza dei loro processi decisionali e, dall'altro, l'interesse del cittadino a ottenere l'accesso ai documenti» [43].

52. Invero, credo che questa sia l'unica interpretazione in grado di attribuire efficacia all'eccezione alle eccezioni di riservatezza connessa alla sussistenza di un interesse pubblico prevalente e lo dimostrano gli esempi di interessi pubblici prevalenti forniti dal Consiglio in udienza. Benché il Consiglio condivida l'analisi del Tribunale secondo la quale i suddetti interessi debbano essere distinti dai principi sottesi al regolamento n. 1049/2001, siffatti esempi evidenziano la difficoltà, se non l'impossibilità della distinzione. Lo stesso dicasi per la possibilità, evocata, di divulgare pareri giuridici non controversi: tale possibilità si spiega col fatto che l'obiettivo della tutela della consulenza legale, che consiste nella salvaguardia della capacità di un'istituzione di beneficiare di pareri franchi e indipendenti senza la preoccupazione di far sorgere contestazioni in merito alla legalità di un atto legislativo, non prevede la riservatezza della suddetta consulenza, cosicché rientra in gioco l'interesse pubblico all'accesso ai documenti. Lo stesso vale per l'ipotesi di pareri giuridici emessi a fini di pubblicazione, che trova giustificazione nel fatto che la divulgazione ha precisamente

42 — Conclusioni nella causa Sison/Consiglio, cit., paragrafo 27.

43 — Sentenza 25 aprile 2007, causa T-264/04, WWF European Policy Programme/Consiglio (Racc. pag. II-911, punto 44).

lo scopo di troncare ogni discussione sulla legalità dell'azione dell'istituzione.

53. Parimenti, l'istituzione interessata deve tenere conto di quanto il tempo trascorso può far perdere vigore alle considerazioni di interesse pubblico che giustificano la riservatezza, in linea di principio, della consulenza legale fino a far pendere il piatto della bilancia a favore dell'interesse pubblico alla trasparenza. Potrebbe, in particolare, verificarsi questa ipotesi nel caso in cui l'atto legislativo che era stato oggetto del parere giuridico richiesto sia poi stato abrogato.

54. Nella fattispecie, il Consiglio doveva dunque ponderare la necessità di tutela della consulenza legale connessa alla salvaguardia della stabilità dell'ordinamento giuridico comunitario e dell'indipendenza dei pareri emessi dal suo servizio giuridico con l'interesse pubblico alla trasparenza. Tale ponderazione, che spetta all'istituzione interessata, non può limitarsi, contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale nella sentenza impugnata [44], alla previa dimostrazione da parte del richiedente del fatto che, alla luce delle specifiche circostanze del caso di specie, il principio di trasparenza presenterebbe una rilevanza tale da superare il bisogno di tutela del parere giuridico in questione. Ciò significherebbe dimenticare che una delle ragioni d'essere dell'esame individuale e concreto imposto all'istituzione interessata sta proprio in tale obbligo di ponderazione degli interessi pubblici [45] e, soprattutto, ciò vorrebbe dire far gravare sul richiedente un onere probatorio troppo pesante: come potrebbe il richiedente dimostrare l'interesse che vi sarebbe a divulgare un parere giuridico nonostante l'interesse che vi è in linea di principio a mantenerne la riservatezza, se non ne conosce il contenuto? Come nel caso di specie, ci si limiterà, nella maggior parte dei casi, a invocare l'interesse pubblico prevalente in generale. Solo il Consiglio può — e deve — effettuare siffatta valutazione basandosi sul contenuto del documento in questione e sulle circostanze particolari del caso di specie. Del resto, in una decisione successiva alla sentenza oggetto della presente impugnazione, il Tribunale sembrerebbe non voler più far gravare sul ricorrente tale onere della prova. Invero, esso ha ritenuto che il fatto che colui che richiede l'accesso non invochi alcun interesse pubblico distinto dai principi di trasparenza e di democrazia «non implica automaticamente che non sia necessaria alcuna ponderazione degli interessi in gioco», giacché «il richiamo a questi stessi principi può presentare, alla luce delle peculiari circostanze della fattispecie, una rilevanza tale da prevalere sull'esigenza di tutela dei documenti controversi» [46].

55. Ritenendo che l'interesse pubblico prevalente alla divulgazione di un documento debba, in linea di principio, essere distinto dai principi di trasparenza, di apertura e di democrazia o di partecipazione dei cittadini al processo decisionale sottesi al regolamento n. 1049/2001, a meno che il richiedente non dimostri che, alla luce delle specifiche circostanze del caso di specie, il richiamo a tali principi presenta una rilevanza tale da superare il bisogno di tutela del documento controverso, il Tribunale ha dunque fornito un'interpretazione errata dell'art. 4, n. 2,

44 — V. punto 83 della sentenza impugnata.

45 — V. sentenza API/Commissione, cit., punto 54.

46 — Ibidem, punto 97.

ultima frase, del regolamento n. 1049/2001 e, pertanto, ha commesso un errore di diritto.

b) Verifica della ponderazione degli interessi pubblici

56. Il sig. Turco, sostenuto dal governo olandese, addebita altresì al Tribunale di non aver accolto la sua richiesta di misure di organizzazione del procedimento affinché fosse chiesto al Consiglio di trasmettere al Tribunale il parere giuridico controverso. Così facendo, il Tribunale non sarebbe stato in grado di verificare che il Consiglio avesse valutato correttamente gli interessi pubblici in gioco. Di fatto, spetta al Tribunale verificare la ponderazione degli interessi pubblici imposta dal meccanismo dell'eccezione di riservatezza dei pareri giuridici operata dall'istituzione interessata, lasciando a quest'ultima un ampio margine di discrezionalità. Un effettivo controllo giurisdizionale suppone, di norma, che il Tribunale prenda conoscenza del contenuto dei pareri giuridici in questione, pur garantendo la riservatezza nei confronti della parte ricorrente come gli consente l'art. 67, n. 3 del suo regolamento di procedura. Del resto, a tal fine, il Tribunale ingiunge in generale all'istituzione interessata di produrre il parere controverso [47]. L'utilità di tale misura di organizzazione del procedimento dipende sempre, tuttavia, da una valutazione che il Tribunale deve effettuare in ogni causa. Nel caso di specie, poiché, come già evidenziato, il Tribunale ha erroneamente interpretato la nozione di interesse pubblico prevalente che giustificherebbe la deroga alla riservatezza della consulenza legale, non è necessario, né è possibile, pronunciarsi sulla fondatezza del motivo sollevato dal sig. Turco a tal riguardo.

47 — V. citate sentenze Mattila/Consiglio e Commissione, punto 18; Kuijer/Consiglio, punto 21, e Franchet e Byk/Commissione, punto 36.

III — Giudizio sul merito della causa

57. A norma dell'art. 61 dello statuto della Corte, quando l'impugnazione è accolta, la Corte può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta. Ciò si verifica nel caso di specie. Dalla motivazione della decisione impugnata emerge che il Consiglio si è rifiutato di divulgare il parere giuridico controverso in nome dell'interesse pubblico prevalente invocato dal sig. Turco, poiché ha ritenuto che l'interesse pubblico prevalente di cui all'art. 4, n. 2, ultima frase, del regolamento n. 1049/2001 non poteva essere costituito dall'interesse pubblico alla trasparenza e all'apertura del processo decisionale. Muovendo da siffatta errata valutazione sul piano giuridico, il Consiglio non ha valutato se, nel caso di specie, l'interesse pubblico alla trasparenza potesse superare il bisogno di tutela che giustifica, in linea di principio, la riservatezza dei pareri giuridici e, quindi, giustificare la divulgazione del parere richiesto. È dunque fondato il motivo sollevato dal sig. Turco in primo grado, secondo cui il Consiglio non ha verificato la sussistenza dell'interesse pubblico prevalente che egli ha invocato. Per questi motivi, la decisione di rifiuto di divulgazione controversa dev'essere annullata.

IV — Conclusione

58. Alla luce dei suddetti motivi, propongo alla Corte di:

— annullare la sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 23 novembre 2004, causa T-84/03, Turco/Consiglio, in quanto viziata dalla violazione del diritto comunitario consistente in un'interpretazione e un'applicazione erronee dell'art. 4, n. 2, ultima frase, del regolamento (CE) del Paralamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, n. 1049, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione;

— annullare la decisione del Consiglio 19 dicembre 2002 che ha rifiutato al sig. Maurizio Turco l'accesso al parere del servizio giuridico relativo alla proposta di direttiva che fissa standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.