ISSN 2384-9169
Fascicolo n. 4 - 2025
rivista.eurojus.it

Brevi riflessioni sul rapporto tra il nuovo regime di pubblicità degli atti processuali relativi a procedimenti *ex* art. 267 TFUE e il regolamento (CE) n. 1049/2001

DI MATTEO CEOLOTTO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il nuovo regime di pubblicazione degli atti processuali relativi a procedimenti *ex* art. 267 TFUE. – 3. L'accesso agli atti processuali alla luce del regolamento (CE) n. 1049/2001. – 4. Alcune considerazioni sulle eccezioni alla divulgazione degli atti e sul valore dell'opposizione alla pubblicazione. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione.

La recente riforma dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea (lo Statuto)[1] e dei regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale (rispettivamente, RP Corte e RP Tribunale)[2] ha introdotto, tra le altre, alcune modifiche in relazione al regime di pubblicazione degli atti di parte depositati nell'ambito dei procedimenti di rinvio pregiudiziale. Ai sensi del nuovo art. 23, 5° c., Statuto, le memorie o le osservazioni scritte presentate dinanzi alla Corte dai soggetti legittimati a intervenire nella procedura *ex* art. 267 TFUE «sono pubblicate sul sito Internet della Corte di giustizia dell'Unione europea entro un termine ragionevole successivamente alla chiusura del caso, a meno che tale interessato non si opponga alla pubblicazione delle proprie memorie od osservazioni scritte».

Detta disposizione è ulteriormente precisata dal regolamento di procedura della Corte e, a seguito della parziale devoluzione al Tribunale della competenza a decidere in via

* Assegnista di ricerca in Diritto internazionale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.
[1] Regolamento (UE, Euratom) 2024/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che modifica il protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.
[2] Regolamento di procedura della Corte di giustizia, del 25 settembre 2012, modificato il 2 luglio 2024 e Regolamento di procedura del Tribunale del 4 marzo 2015, modificato il 10 luglio 2024.

pregiudiziale nelle materie di cui all'art. 50 ter dello Statuto[3], dalla disciplina processuale del Tribunale. Qui è specificato che l'opposizione alla pubblicazione – che non deve essere motivata e non è impugnabile – deve essere comunicata alla cancelleria, con atto separato entro tre mesi dalla notizia che il primo avvocato generale non ha formulato nessuna proposta di riesame o dalla notifica della decisione della Corte di non riesaminare la decisione del Tribunale, o dalla pronuncia della sentenza di riesame (art. 202, par. 3, RP Tribunale), ovvero entro tre mesi dalla pronuncia della sentenza o dalla notifica dell'ordinanza della Corte che pone fine al procedimento (art. 96, par. 3, RP Corte)[4].

In tal modo, vengono, dunque, imposti obblighi giuridici ricompresi entro la c.d. "modalità attiva" di garanzia della trasparenza dell'attività delle istituzioni dell'UE, atteso che, in questo caso, la divulgazione di informazioni deve avvenire su iniziativa della stessa istituzione. Diversa è, invece, la situazione in cui la comunicazione delle informazioni avviene soltanto previa richiesta degli interessati, ricadendo quest'ultimo caso entro le "modalità passive" di attuazione della trasparenza[5].

L'introduzione di un profilo di trasparenza attiva in capo alla Corte di giustizia dell'UE merita di essere considerato, innanzitutto, in rapporto al più generale quadro giuridico vigente all'interno dell'Unione in materia di trasparenza, con particolare riferimento alle specificità connesse all'attività giurisdizionale della Corte (par. 2).

D'altra parte, le disposizioni e i principi applicabili alla regolamentazione delle modalità passive di realizzazione del principio di trasparenza possono offrire utili spunti di analisi, in particolare per quanto concerne l'ostensibilità degli atti giudiziari: sarà, dunque, esaminato lo stato dell'arte in materia di diritto di accesso, su istanza, ai documenti delle istituzioni onde rinvenire i possibili punti di collegamento (e di frizione) con il nuovo regime di pubblicazione degli atti giudiziari (par. 3), prima di dedicare alcune riflessioni in ordine alla possibilità di ridurre a sistema la "vecchia" e la "nuova" disciplina (par. 4). Saranno, infine, formulate brevi considerazioni conclusive, tenendo conto delle prime applicazioni della riforma nei profili qui in esame (par. 5).

2. Il nuovo regime di pubblicazione degli atti processuali relativi a procedimenti *ex* art. 267 TFUE.

[3] Sulla riforma la dottrina è ormai vasta. Ci si limita ricordare, in questa Rivista, P. CARBINI, *Statuto della Corte di giustizia: adottato il regolamento di modifica al Protocollo n. 3*, in *Eurojus*, 25 marzo 2024; ID., *Statuto della Corte di giustizia e regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale. Le modifiche in vigore dal 1 settembre: primi rilievi*, in *Eurojus*, 26 agosto 2024; M. MAUGERI, *La modifica dello Statuto della Corte di giustizia e dei regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale. Prime riflessioni sulla recente riforma*, in *Eurojus*, 2024, p. 166 ss., nonché i contributi di C. TOVO, D.P. DOMENICUCCI, M. F. ORZAN e R. G. CONTI in B. NASCIMBENE, G. GRECO (a cura di), *La riforma dello statuto della Corte di giustizia*, *Eurojus*, 2025, *fasc. speciale*.

[4] V., altresì, le Istruzioni pratiche alle parti, relative alle cause proposte dinanzi alla Corte (GU L 2024/2173 del 30.8.2024), par. 17, e le norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale del 10 luglio 2024 (GU L 2024/2097 del 12.8.2024), par. 143.

[5] Con riferimento a tale distinzione, v. A. SANTINI, *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2004, pp. 131-132.

La pubblicità dell'attività giurisdizionale della Corte, al di là di puntuali obblighi di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, prassi amministrative e atti di *soft law*[6], e restando naturalmente distinta la posizione delle parti processuali[7], è attuata, in via principale, dal principio di pubblicità delle udienze (art. 31 dello Statuto)[8]. Detto principio funge da contraltare rispetto alla generale esigenza di riservatezza che caratterizza l'esercizio della funzione giurisdizionale e che copre ogni apporto documentale e passaggio decisionale interno all'organo decidente.

Il delineato assetto tra il principio di trasparenza e le esigenze connesse alla tutela dell'attività giurisdizionale trova conferma, a livello primario, all'interno dell'art. 15 TFUE e, nella normativa derivata, nel regolamento (CE) n. 1049/2001[9].

In coerenza con il dettato dell'art. 1, 2° c., TUE, è infatti stabilito il principio per cui «[al] fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile» (art. 15, par. 1, TFUE). Inoltre, 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 delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione in base ai principi generali stabiliti mediante regolamenti legislativi e in forza delle disposizioni, adottate da ciascuna istituzione, organo od organismo, riguardanti l'accesso ai propri documenti (art. 15, par. 3, 1°-2° c., TFUE)[10].

Tuttavia, a mente dell'art. 15, par. 3, 4° c., TFUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea è soggetta a tali disposizioni «soltanto allorché [esercita] funzioni amministrative». E, in effetti, la stessa Corte ha dato attuazione all'art. 15, par. 3, TFUE adottando, con propria decisione[11] (da ultimo, nel 2019)[12], le regole relative all'accesso del pubblico ai documenti che essa detiene «nell'esercizio delle sue funzioni amministrative», risultando per converso esclusi dalla sua sfera di applicazione le informazioni e i documenti relativi alla sua funzione giurisdizionale.

Tale Decisione, fatta eccezione per taluni profili, risulta sostanzialmente riproduttiva del reg. (CE) n. 1049/2001[13].

---

[6] Cfr. C. AMALFITANO, *L'accesso ai documenti in possesso della Corte di Giustizia nell'esercizio delle sue funzioni amministrative*, in *DUE*, 2013, p. 771 ss., in particolare, pp. 776-777.

[7] Per le quali l'accesso alla documentazione di causa è fondato sui diritti connessi all'esercizio della difesa e non sul diritto di accesso ai documenti, quale corollario del principio di trasparenza. V. A. ALEMANNO, O. STEFAN, *Openness at the Court of Justice of the European Union: Toppling a Taboo*, in *CMLR*, 2014, p. 97 ss., p. 99 e *sub* nota n. 11.

[8] La riforma dei regolamenti di procedura ha canonizzato la possibilità di trasmettere le udienze della Corte e del Tribunale via Internet, regolando tale pratica attraverso gli art. 80 *bis* RP Corte e 110 *bis* RP Tribunale.

[9] 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.

[10] Sul diritto di accesso, v. L. ROSSI, P. VINAGRE E SILVA, *Public Access to Documents in the EU,* Oxford, 2017.

[11] In riferimento alla prima decisione del 2012, v. C. AMALFITANO, *L'accesso ai documenti in possesso della Corte di Giustizia nell'esercizio delle sue funzioni amministrative*, cit.

[12] Decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 novembre 2019 relativa all'accesso del pubblico ai documenti che la Corte di giustizia dell'Unione europea detiene nell'esercizio delle sue funzioni amministrative.

[13] C. AMALFITANO, *L'accesso ai documenti in possesso della Corte di Giustizia nell'esercizio delle sue funzioni amministrative*, cit., pp. 775-776.

Quest'ultimo, adottato sulla base del previgente art. 255, par. 2, TCE (oggi ripreso, ma con significative modifiche, dall'art. 15, par. 3, 2° c., TFUE) regola i principi generali, le condizioni e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Esso rappresenta, al contempo, il modello normativo di riferimento anche per le altre istituzioni, organi e organismi dell'Unione da esso non direttamente vincolati[14], tra cui la stessa CGUE, in virtù dell'ampia portata del principio di accesso ai documenti e dell'ancor più ampio campo di applicazione del principio di apertura, sancito dal già citato art. 15, par. 1, TFUE[15].

Entrambi gli atti delineano tassativamente le eccezioni al diritto di accesso: tra queste, è inclusa la possibilità di rifiutare la divulgazione dei documenti al fine di non arrecare pregiudizio alle procedure giurisdizionali, a meno che non sussista un interesse pubblico prevalente alla pubblicazione (art. 3, par. 4, della Decisione e art. 4, par. 2, secondo trattino, reg. (CE) n. 1049/2001)[16].

Le menzionate limitazioni al principio di trasparenza sono rette dalla tutela dei principi della parità delle armi e della buona amministrazione della giustizia[17], da cui discende la necessità di sottrarre il processo decisionale giudiziario alle pressioni provenienti da un controllo esterno eccessivamente intrusivo[18], onde garantirne un sereno svolgimento e, in ultima analisi, assicurare l'indipendenza degli stessi giudici e l'autorevolezza del giudicato[19].

La *ratio* sottesa alla nuova disciplina in materia di pubblicazione degli atti processuali si discosta da quanto appena descritto. Il Parlamento europeo, principale promotore degli emendamenti introdotti con il regolamento (UE) 2024/2019 nel contesto della revisione dello Statuto della CGUE[20], ha infatti da tempo adottato una differente lettura del bilanciamento tra l'esigenza di riservatezza dell'attività giurisdizionale e l'attuazione del principio di trasparenza[21]: secondo tale impostazione, un più ampio controllo del processo decisionale della

[14] V. A SANTINI, *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 209.

[15] Nel senso che il principio di trasparenza, ulteriormente articolato nel diritto di accesso ai documenti, sia una componente del più ampio "principio di apertura" ("*principle of openness*"), v. A. ALEMANNO, O. STEFAN, *Openness at the Court of Justice of the European Union: Toppling a Taboo*, cit., p. 103. Analogamente, v. le conclusioni dell'AG Bobek del 21 dicembre 2016 nella causa C-213/15 P, *Commissione c. Breyer*, ECLI:EU:C:2016:994, punti 76-81. La distinzione tra *openness* e *transparency*, rispettivamente *ex* art. 1, 2° c., TUE e art. 15, par. 1, TFUE ed *ex* art. 15, par. 3, 3° c., TFUE, risulta assai sfumata nella versione italiana dei Trattati, ove è impiegata la sola nozione di "trasparenza".

[16] Sulle eccezioni al diritto di accesso v. G. CONTE, *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea*, in *DUE*, 2013, p. 293 ss., pp. 298-307; L. ROSSI, P. VINAGRE E SILVA, *Public Access to Documents in the EU*, cit., pp. 126-179.

[17] Corte giust., 21 settembre 2010, cause riunite C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, *Svezia e a. c. API e Commissione*, ECLI:EU:C:2010:541, punti 84-85.

[18] Tale esigenza è primariamente perseguita attraverso il principio della segretezza delle deliberazioni, di cui all'art. 2 dello Statuto, art. 4 e 32 RG Corte e art. 5 e 21RG Tribunale.

[19] A. SANTINI, *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 140.

[20] J. ALBERTI, *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all'alba della sua entrata in vigore*, in *QuaderniAISDUE*, fasc. spec. 1/2024, p. 511 ss., pp. 516-517.

[21] Cfr. C. AMALFITANO, *L'accesso ai documenti in possesso della Corte di Giustizia nell'esercizio delle sue funzioni amministrative*, cit., pp. 790-791.

Corte dovrebbe garantire una maggior fiducia nel suo operato da parte dei cittadini e, conseguentemente, una maggiore legittimazione istituzionale[22].

Detta lettura aveva originariamente condotto alla proposta di riconoscere, alle persone fisiche e giuridiche residenti o aventi sede sociale in uno Stato membro, un ampio diritto di accesso, su istanza, a tutti gli atti processuali depositati nel contesto di procedimenti presso la CGUE, onde «rafforzare la trasparenza e l'apertura del processo giudiziario», aumentare la responsabilità e costruire la «fiducia nell'Unione e nel diritto europeo»[23].

Il confronto tra Parlamento e Consiglio, nel quadro della procedura legislativa codificata all'art. 281, 2° c., TFUE per la modifica dello Statuto, ha tuttavia circoscritto la portata delle disposizioni in questione, introducendo le già menzionate cautele: l'ostensibilità degli atti processuali, da oggetto di obblighi generalizzati di trasparenza passiva, ha infatti assunto la diversa natura di garanzia di trasparenza attiva, peraltro opponibile *ad libitum* da ciascuna delle parti processuali interessate mediante l'adozione di una dichiarazione non impugnabile. L'ambito di applicazione del nuovo regime di pubblicazione, per altro verso, è stato limitato alle sole procedure di rinvio pregiudiziale, con l'esclusione delle restanti competenze della CGUE[24].

In tale quadro deve inoltre essere inserita la presa di posizione di alcuni Stati membri (tra cui l'Italia), adottata con specifico riguardo alla modifica allo Statuto riguardante la trasparenza, e contenente una dichiarazione chiaramente critica sul punto: qui si sottolinea, in particolare, come la nuova disciplina sulla pubblicazione degli atti processuali non sia legata a principi vigenti nell'ordinamento dell'Unione, o presenti nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri, e neppure a un principio di buona amministrazione della giustizia[25].

L'argomento rimarcato dagli Stati estensori della dichiarazione appare condivisibile, in effetti, per la parte in cui si richiama al regime giuridico vigente in materia di trasparenza degli atti processuali, preesistente rispetto alla riforma dello Statuto, dal quale non discendono obblighi diretti di pubblicazione in capo alla Corte. Lo stesso art. 42 CDFUE, in cui è affermato il diritto fondamentale di accesso agli atti, deve essere infatti interpretato conformemente alla disciplina primaria dell'Unione, ivi comprese le menzionate condizioni e limitazioni allo stesso diritto poste dall'art. 15, par. 3, TFUE in relazione all'esercizio della funzione giurisdizionale[26].

Il nuovo obbligo per la Corte e il Tribunale di pubblicare d'ufficio gli atti giudiziari relativi alle procedure pregiudiziali non può, dunque, essere direttamente radicato nel principio di trasparenza così come articolato nei trattati[27]. Al più, esso potrà essere legato a esigenze

---

[22] V. A. ALEMANNO, O. STEFAN, *Openness at the Court of Justice of the European Union: Toppling a Taboo*, cit., p. 107. Per una lettura critica del rapporto tra trasparenza e legittimazione istituzionale, v. già D. CURTIN, A. J. MEIJER, *Does transparency strengthen legitimacy?*, in *Information polity*, 2006, p. 109 ss.

[23] V. la relazione del Parlamento europeo del 27.9.2023, sul progetto di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, doc. A9-0278/2023, p. 7. Cfr., *amplius*, A. MAFFEO, *Riforma dell'art. 23 dello statuto: la montagna ha partorito il topolino?*, in *Rivista del contenzioso europeo*, n. 3/2024, p. 1 ss.; P. DERMINE, *Transparency and Openness at the Court of Justice – Towards ex post Publicity of Parties' Observations*, in *EULaw Live*, 19 luglio 2024.

[24] R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni pregiudiziali al Tribunale: una riforma epocale o un salto nel buio?*, in *QuaderniAISDUE*, 3/2024, p. 41 ss. p. 51.

[25] V. Registro dei documenti del Consiglio, documento n. 7296/24, dell'8 marzo 2024.

[26] V. la Spiegazione relativa all'articolo 42, di cui al doc. n. 2007/C 303/02.

[27] D'altronde, la portata dello stesso principio di trasparenza è variamente declinata, a seconda che si tratti di garantire l'accesso a documenti afferenti ad attività di tipo normativo-legislativo ovvero legati a procedure di

fondamentali più ampie[28], quali, ad esempio, la libertà di ricevere informazioni di cui all'art. 11 CDFUE e il principio di apertura dell'attività giurisdizionale[29], nel solco di quanto già auspicato in dottrina[30] in ragione dell'*opportunità* di adottare, proattivamente e spontaneamente, standard di trasparenza elevati, atteso che la CGUE, quando esercita la funzione giurisdizionale, non è soggetta ad un obbligo generale di consentire l'accesso ai documenti *ex* art. 15 TFUE[31].

In quest'ottica, con solo rifermento alla posizione di istituzioni, organi ed organismi dell'Unione che siano parti del procedimento pregiudiziale *ex* art. 23 dello Statuto, qualche maggiore perplessità può forse emergere rispetto alla disciplina delle obiezioni alla pubblicazione degli atti, di cui all'art. 202, par. 3, RP Tribunale e all'art. 96, par. 3, RP Corte. Ferma restando la caratterizzazione del nuovo regime di pubblicità in termini "proattivi" rispetto ai profili di *open justice* – e fatto salvo quanto si dirà *infra* sugli effetti attribuibili a detta obiezione –, l'effettivo esercizio del diritto a presentare un'opposizione, non impugnabile e senza la necessità di motivazione, da parte dei soggetti pienamente sottoposti ai principi di apertura e trasparenza della propria attività potrebbe in effetti stridere (quanto meno sul piano dell'*opportunità*) rispetto quanto sancito all'art. 1, 2° c., TUE e all'art. 15, par. 1, TFUE[32].

3. L'accesso agli atti processuali alla luce del regolamento (CE) n. 1049/2001.

Quanto affermato nella precedente sezione non implica, comunque, che prima delle modifiche introdotte con la riforma dello Statuto gli atti processuali fossero sottratti a *qualsiasi* forma di accesso e trasparenza, in attuazione del regime generale di accesso agli atti sancito dal reg. (CE) n. 1049/2001[33].

---

natura amministrativa. Per ragioni analoghe a quelle affermate a tutela delle procedure giurisdizionali – e, segnatamente, la garanzia di uno svolgimento sereno dei procedimenti in corso –, la giurisprudenza della Corte ha infatti riconosciuto che nel caso dell'attività amministrativa non si richiede la stessa ampiezza dell'accesso ai documenti rispetto all'attività legislativa di un'istituzione dell'Unione. In questo senso, si vedano le conclusioni dell'AG Kokott del 3 marzo 2011, causa C-506/08 P, *Svezia c. MyTravel e Commissione*, ECLI:EU:C:2011:107, punti 61, 67 e giurisprudenza ivi indicata. In dottrina, peraltro, non mancano le voci fortemente critiche rispetto a tale approccio, sull'assunto per cui si tratterebbe di un aggiramento degli scopi fondamentali perseguiti dalla legislazione sull'accesso agli atti. In questo senso, v. D. CURTIN, P. LEINO-SANDBERG, *Openness, Transparency and the Right of Access to Documents in the EU. In-depth analysis for the PETI committee*, Brussels, 2016, p. 9.

[28] Sia consentito un rinvio a M. CEOLOTTO, *La riforma dello statuto della Corte di giustizia nel quadro dei diritti fondamentali dell'UE*, in *QuaderniAISDUE*, fasc. spec. 3/2024, p. 37 ss., p. 56.

[29] V. *supra*, nota n. 15. Secondo I. FEVOLA, S. MONTALDO, *Access to Written Submissions in Preliminary Reference Proceedings: An Evaluation of the CJEU Statute Reform and its Contribution to Open Justice*, in *European Papers*, 2025, p. 357 ss., «[the] scope of open justice has evolved to include access to court documents as part of the broader right to information» (p. 363).

[30] V. C. MORVIDUCCI, *Diritto di accesso ai documenti delle istituzioni e Trattato di Amsterdam*, in *RIDPC*, 2000, p. 665 ss., p. 668; A. ALEMANNO, O. STEFAN, *Openness at the Court of Justice of the European Union: Toppling a Taboo*, cit., p. 103. Si vedano anche le conclusioni dell'AG Bobek del 21 dicembre 2016 nella causa C-213/15 P, *Commissione c. Breyer*, cit., punto 86.

[31] *Ibid.*, punti 122-123.

[32] Con particolare riguardo al rapporto tra dovere di motivazione degli atti, principio di trasparenza, diritto ad una buona amministrazione e ad un rimedio effettivo, cfr. M. KLAMERT, *Comment to art. 15 TFEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *Commentary on the EU Treaties and the Charter of fundamental rights*, Oxford, 2019, p. 397 ss., pp. 399-400 e T. LOCK, *Comment to art. 41 CFREU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *Commentary on the EU Treaties and the Charter of fundamental rights*, cit., p. 2204 ss., pp. 2205-2206.

[33] Resta salva la possibilità per le parti di divulgare le proprie memorie scritte «[salvo] in casi eccezionali in cui la divulgazione di un documento potrebbe compromettere la buona amministrazione della giustizia», così come

Un approccio restrittivo è in effetti adottato dalle norme di procedura, che consentono di regola l'accesso al fascicolo di causa alle sole parti processuali[34] ovvero anche ai terzi portatori di un «interesse legittimo», ma solo su espressa autorizzazione del presidente del Tribunale, dopo aver sentito le parti[35]. D'altro canto, va ribadito che il diritto di accesso presso la Corte, disciplinato dalla citata Decisione del 2019, è limitato ai soli documenti da questa detenuti nell'esercizio delle sue funzioni amministrative.

Nel dare attuazione al regime generale del 2001, la giurisprudenza dell'Unione ha però da tempo identificato le circostanze nelle quali i beneficiari di tale diritto possono accedere, su richiesta, anche ad atti presentati nell'ambito di procedure giudiziarie avanti la CGUE (e ad altre istanze giurisdizionali): più precisamente, tali condizioni sono state elaborate in riferimento alla menzionata eccezione *ex* art. 4, par. 2, secondo trattino, reg. (CE) n. 1049/2001. I giudici di Lussemburgo sono stati chiamati ad interpretare la portata di detta disposizione, a fronte di richieste di accesso presentate alla Commissione relativamente a memorie depositate dalla stessa istituzione nell'ambito di procedure pregiudiziali e di inadempimento[36] ovvero presentate dagli Stati membri nell'ambito di procedimenti *ex* art. 258 TFUE, ma detenute dalla Commissione[37].

Nella nota sentenza *API*, i giudici hanno quindi affermato che anche le memorie di parte partecipano all'attività giurisdizionale della CGUE[38]. Al fine di mantenere il necessario equilibrio tra le parti processuali e garantire che per tutta la durata del procedimento giurisdizionale il dibattito tra queste, nonché la pronuncia del giudice investito della causa, si svolgano in completa serenità[39], la Corte ha dunque riconosciuto l'esistenza di una presunzione generale, secondo la quale la divulgazione delle memorie depositate da un'istituzione ovvero da uno Stato membro nell'ambito di un procedimento giurisdizionale arreca pregiudizio alla tutela di tale procedimento ai sensi dell'art. 4, par. 2, secondo trattino, reg. (CE) n. 1049/2001, fino a quando il procedimento stesso sia pendente[40].

Tuttavia, ciò non esclude il diritto dell'interessato di dimostrare che un dato documento, oggetto di richiesta di accesso, non è in concreto coperto da detta eccezione[41]. Ancora nella

---

riconosciuto dall'ordinanza della Corte giust., 3 aprile 2000, causa C-376/98, *Germania c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2000:181, punto 10. Per alcune considerazioni critiche su tale decisione, si vedano le conclusioni dell'AG Poiares Maduro del 1° ottobre 2009, cause riunite C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, *Svezia e a. c. API e Commissione*, ECLI:EU:C:2009:592, punto 16. Con riguardo agli Stati membri, è inoltre possibile richiedere l'accesso agli atti processuali secondo le singole disposizioni nazionali che regolano, a livello interno, tale diritto, come evidenziato (anche a livello empirico) da L. LEPPÄVIRTA, *What is the purpose of Regulation 1049/2001? An empirical analysis of Member State positions*, in M. Z. HILLEBRANDT, P. LEINO-SANDBERG, I. KOIVISTO (eds.), (*In)visible European Government. Critical Approaches to Transparency as an Ideal and a Practice*, London, 2023, p. 37 ss., pp. 40-41.

[34] V. art. 22 RP Corte e art. 38 RP Tribunale.

[35] Tale possibilità è, in effetti, garantita soltanto nell'ambito delle procedure dinanzi al Tribunale (art. 38, par. 2, RP Tribunale).

[36] Corte giust., 21 settembre 2010, *Svezia e a. c. API e* Commissione, cit.

[37] Corte giust., 18 luglio 2017, causa C-213/15 P, *Commissione c. Breyer*, ECLI:EU:C:2017:563.

[38] Corte giust., 21 settembre 2010, *Svezia e a. c. API e* Commissione, cit., punto 77.

[39] *Ibid*., punti 86-87 e 92.

[40] *Ibid.*, punto 102. In senso assai critico rispetto allo sviluppo e all'impiego di presunzioni generali finalizzate al diniego all'accesso, v. P. LEINO-SANDBERG, *Just a Little Sunshine in the Rain: the 2010 Case Law of the European Court of Justice on Access to Documents*, in *CMLR*, 2011, p. 1215 ss.

[41] *Ibid.*, punto 103. Nella successiva sentenza del 29 ottobre 2020, causa C-576/19 P, *Intercept Pharma e Intercept Pharmaceuticals c. EMA*, ECLI:EU:C:2020:873, la Corte ha inoltre chiarito, da un lato, che una volta concesso ad

sentenza *API*, la Corte ha inoltre stabilito che, una volta che il procedimento in questione sia stato definito con una decisione giurisdizionale, non deve più presumersi che la divulgazione delle memorie arrechi pregiudizio all'attività giurisdizionale della Corte, in quanto, dopo la definizione del procedimento, tale attività si conclude[42].

In tal caso, dunque, l'accesso alle memorie può essere garantito su domanda di un interessato, sulla base di un esame concreto e puntuale degli atti processuali richiesti, sempre alle condizioni stabilite dal reg. (CE) n. 1049/2001. Ciò implica che l'accesso alle memorie e alle argomentazioni ivi contenute può avvenire, purché ciò non pregiudichi altri procedimenti pendenti[43] o altre esigenze tutelate dallo stesso regolamento[44].

Con la successiva vicenda *Breyer*, la Corte ha esteso la giurisprudenza *API* alle memorie processuali degli Stati membri[45], che siano detenute dalle istituzioni in quanto trasmesse in copia nell'ambito di una procedura giurisdizionale[46]: rigettando l'approccio seguito dalla Commissione, secondo cui detti atti processuali dovevano essere necessariamente esclusi dall'ambito di applicazione del reg. (CE) n. 1049/2001, la Grande Sezione ha affermato che tali documenti, se detenuti da un'istituzione cui sia applicabile il regolamento del 2001, sono divulgabili al pari di quanto avviene per gli atti giudiziari delle stesse istituzioni, alle condizioni ed entro i limiti posti dal reg. (CE) n. 1049/2001 così come interpretato dalla giurisprudenza *API*[47].

Tali rilievi consentono di rivolgere sin da ora lo sguardo al nuovo regime di trasparenza attiva delle memorie processuali, nell'ottica di individuarne gli eventuali profili di connessione con il relativo regime di trasparenza passiva disciplinato dal reg. (CE) n. 1049/2001, e qui appena tracciato. Emerge, innanzitutto, un elemento di similitudine con la consolidata giurisprudenza in materia di accesso agli atti.

Sul piano generale, in parallelo con quanto affermato dalla giurisprudenza *API* relativamente all'accesso agli atti processuali, anche la divulgazione delle memorie di parte *ex* art. 23, 5° c., Statuto risulta infatti subordinata al raggiungimento di un certo "consolidamento"

---

una persona l'accesso a un documento detenuto da un'istituzione ai sensi del reg. (CE) 1049/2001, quest'ultimo non prevede alcun limite all'uso che può essere fatto di detto documento, ivi inclusa la divulgazione ad altre persone ovvero l'invocazione e il deposito dello stesso in altre procedure giurisdizionali (punti 39-41); dall'altro lato, la Corte ha puntualizzato che la tutela delle procedure giurisdizionali concerne i documenti elaborati nell'ambito di una procedura giurisdizionale specifica dinanzi a un giudice dell'Unione, di uno Stato membro, di un'organizzazione internazionale o di uno Stato terzo, ovvero i documenti prodotti nell'ambito di tale procedura giurisdizionale, alla data in cui viene data una risposta alla domanda di accesso (punto 48).

[42] *Ibid.*, punti 130-131. Di recente, con la decisione del 12 ottobre 2022, causa T-524/21, *Saure c. Commissione*, ECLI:EU:T:2022:632, il Tribunale ha precisato che, laddove l'istituzione richiesta intenda rifiutare l'accesso, deve essere provato in quale modo l'ostensione del documento sia in grado di «continuare ad arrecare *concretamente ed effettivamente* un pregiudizio a un procedimento giurisdizionale che era chiuso al momento dell'adozione della decisione» di diniego (punto 47, enfasi aggiunta).

[43] *Ibid.*, punti 132-135.

[44] V. C. AMALFITANO, *L'accesso ai documenti in possesso della Corte di Giustizia nell'esercizio delle sue funzioni amministrative*, cit., p. 789.

[45] Nel senso che la sentenza *Breyer* rappresenti, invece, un superamento dei principi elaborati in *API*, cfr. F. BALDUCCI ROMANO, *Gli atti processuali delle istituzioni europee sono ostensibili: overruling della Corte di giustizia sul diritto di accesso*, in *RIDPC*, 2017, p. 1563 ss., p. 1578.

[46] La disciplina generale in materia di accesso ha, infatti, da tempo abbandonato la c.d. "regola dell'autore" e la richiesta dell'interessato può investire tutti i documenti concernenti i settori d'attività dell'Unione europea, che siano detenuti da un'istituzione in quanto formati o ricevuti dalla medesima (art. 2, par 3, reg. (CE) n. 1049/2001.

[47] Corte giust., 18 luglio 2017, causa C-213/15 P, *Commissione c. Breyer*, cit., punti 38-42 e 54.

nello stadio di avanzamento della procedura, rappresentato dalla conclusione dell'*iter* giurisdizionale presso la Corte con l'esaurimento, nel caso di questioni di competenza del Tribunale, anche dell'eventuale fase di riesame *ex* art. 62 dello Statuto[48].

Tale soluzione, in riferimento agli obblighi di trasparenza passiva disciplinati dal regolamento del 2001, è apparsa coerente con la necessità di individuare un compromesso soddisfacente tra l'esigenza di rafforzare la trasparenza e l'apertura del procedimento giudiziario e quella di tutelare l'integrità del procedimento, la parità delle armi e la corretta amministrazione della giustizia[49].

Nel diverso contesto della nuova disciplina dello Statuto in materia di pubblicazione attiva delle memorie di parte, tale scelta normativa è stata tuttavia oggetto di critiche, motivate dalle peculiarità dei procedimenti *ex* art. 267 TFUE e dal loro carattere accessorio rispetto ai procedimenti dinanzi ai giudici nazionali[50].

In dottrina, si è inoltre sostenuto che l'automatica pubblicazione degli atti processuali della fase pregiudiziale potrebbe comportare delle ricadute negative sulla serenità del procedimento principale, in particolare nei casi di maggiore sensibilità e visibilità per l'opinione pubblica interna[51].

Detti rilievi, se condivisi dalla Corte, potrebbero condurre all'introduzione di limitazioni e differimenti alla pubblicazione (attiva) delle memorie processuali adottabili anche d'ufficio, pur non essendo esplicitamente contemplate dalle modifiche introdotte nello Statuto, in ragione di esigenze già emerse nell'ambito del diverso regime di trasparenza passiva e suscettibili di essere estese, in via analogica, alla disciplina oggetto di riforma. Dunque, il coordinamento tra i due regimi appare ancora una volta opportuno, onde testare i limiti di tali scenari interpretativi.

In effetti, come appena visto, la tutela dell'integrità del procedimento giurisdizionale e la corretta amministrazione della giustizia sono già state ritenute idonee a giustificare le limitazioni apposte all'applicazione del principio di trasparenza ai sensi del reg. (CE) n. 1049/2001[52].

Va quindi ricordato che la Corte, in base alla menzionata giurisprudenza *API* e in relazione al regime del 2001, ritiene legittimo il diniego alla divulgazione degli atti su richiesta degli interessati onde evitare uno svantaggio alla parte processuale che abbia impiegato gli stessi argomenti a sostegno della propria posizione giuridica nell'ambito di due procedimenti, uno dei quali sia ancora pendente, «segnatamente nel caso in cui le parti […] non siano le stesse […]»[53].

Da un lato, si potrebbe quindi sostenere, argomentando per analogia, che tale esigenza potrebbe altresì condurre alla limitazione della pubblicazione *ex officio* delle memorie *ex* art. 23 dello Statuto, atteso che il procedimento dinanzi al giudice interno rimane pendente anche una volta che sia intervenuta la sentenza pregiudiziale della Corte (o del Tribunale), ma solo a

[48] V. art. 202, par. 3, RP Tribunale.
[49] Cfr. C. AMALFITANO, *L'accesso ai documenti in possesso della Corte di Giustizia nell'esercizio delle sue funzioni amministrative*, cit., pp. 789-790.
[50] Documento n. 7296/24, cit., p. 2.
[51] V. A. MAFFEO, *Riforma dell'art. 23 dello statuto: la montagna ha partorito il topolino?*, cit., p. 4.
[52] Corte giust., 21 settembre 2010, *Svezia e a. c. API e Commissione*, cit., punto 85.
[53] *Ibid.*, punti 132-134.

condizione che, anche in tale contesto, sia effettivamente riscontrabile un pregiudizio equiparabile per la singola posizione processuale[54].

Ne consegue che, in questo caso, il coordinamento tra il regime di trasparenza passiva di cui al reg. (CE) n. 1049/2001 e quello di trasparenza attiva introdotto nello Statuto e nelle norme di procedura potrebbe condurre all'introduzione, in via interpretativa, di un condizionamento aggiuntivo rispetto all'automatica divulgazione degli atti processuali, così come prospettata dalle disposizioni qui in esame.

D'altra parte, ancora in merito alle ricadute negative per un procedimento "principale" connesse alla divulgazione degli atti di un procedimento "pregiudiziale", determinate dalla connessione tra le due fasi, è tuttavia utile ricordare quanto la Corte ha affermato relativamente al rapporto tra un procedimento *ex* art. 258 TFUE e uno *ex* art. 260 TFUE (similmente uniti da un nesso di "pregiudizialità" del primo rispetto al secondo), sempre in relazione al regime del 2001: «se, indubbiamente, i procedimenti […] hanno la stessa finalità, vale a dire quella di garantire l'applicazione effettiva del diritto dell'Unione, resta il fatto che essi rappresentano due procedimenti distinti, con oggetti diversi»[55].

Ne deriva, dunque, che nella giurisprudenza *API* le limitazioni giustificate dalla tutela per la buona amministrazione della giustizia appaiono imputate alla singola fase processuale e non al complessivo *iter* giurisdizionale.

Qualora la Corte intendesse privilegiare, invece, quest'ultima linea di ragionamento, applicandola – ancora per analogia – al nuovo regime *ex* art. 23 dello Statuto, una volta che il procedimento pregiudiziale sia stato definito con una decisione giurisdizionale, essa non dovrebbe quindi più presumere che la diffusione delle memorie leda la serenità del giudizio principale, atteso che la "porzione" di attività giurisdizionale tutelata dalla non divulgazione degli atti processuali si è conclusa[56].

In questo secondo caso, quindi, il coordinamento tra il regime di trasparenza passiva di cui al reg. (CE) n. 1049/2001 e quello di trasparenza attiva introdotto nello Statuto e nelle norme di procedura, diversamente da quanto visto appena sopra, tenderebbe ad escludere la possibilità di introdurre, in via interpretativa, condizionamenti aggiuntivi all'automatica divulgazione degli atti processuali, una volta intervenuta la chiusura del procedimento *ex* art. 267 TFUE e in assenza di opposizione ad opera delle parti.

A prescindere dall'orientamento che si consoliderà in seno alla Corte, il conferimento agli interessati di cui all'art. 23 dello Statuto di un sostanziale diritto di veto alla pubblicazione degli atti di cui sono autori dovrebbe consentire, sul lato pratico, di circoscrivere i possibili pregiudizi. In via residuale, nei casi in cui non fosse manifestata alcuna opposizione alla divulgazione, l'assenza di termini precisi entro i quali pubblicare le memorie e le osservazioni scritte *ex* art. 23, 5° c., Statuto assicura "statutariamente" ai giudici dell'Unione un certo margine di discrezionalità per gestirne modalità e tempi, eventualmente anche discostandosi da quanto

[54] Ad esempio, la già citata dichiarazione adottata da alcuni Stati membri all'esito del "quadrilogo" suggerisce alla Corte di evitare l'automatica pubblicazione su Internet degli atti processuali, impiegando invece un approccio caso per caso e tenendo conto di eventuali indicazioni fornite dal giudice nazionale in merito alla possibilità di non divulgare determinati dati relativi alla causa (v. Documento n. 7296/24, cit., p. 3).
[55] *Ibid.*, punto 118.
[56] Cfr. *ibid.*, punti 130-131.

affermato in relazione alla disciplina del 2001 per tenere in considerazione le peculiari esigenze del singolo procedimento.

Tuttavia, se ciò dovesse tradursi in un irrobustimento delle garanzie connesse all'amministrazione della giustizia e in un contemporaneo arretramento del principio di trasparenza, così come elaborato a partire dalla giurisprudenza *API*, le ragioni che si vedranno qui di seguito inducono a ritenere che tale soluzione dovrebbe rimanere limitata al solo ambito applicativo del nuovo regime di trasparenza attiva della CGUE, senza estendersi ai profili ancora disciplinati dal reg. (CE) n. 1049/2001.

4. Alcune considerazioni sulle eccezioni alla divulgazione degli atti e sul valore dell'opposizione alla pubblicazione.

Il nuovo regime *ex* art. 23, 5° c., Statuto si affianca, dunque, all'ancora vigente regolamentazione dell'accesso agli atti detenuti dalle istituzioni, contenuta nel reg. (CE) n. 1049/2001, e deve essere coordinato con quest'ultima. Detto coordinamento, più precisamente, assume la forma di un rapporto di coesistenza tra due regimi paralleli.

Come si è visto, infatti, la nuova disciplina non ha realizzato un integrale accentramento dell'accesso agli atti giudiziari in capo alla CGUE, essendo quest'ultima limitata ai soli procedimenti *ex* art. 267 TFUE e a soli obblighi attivi di pubblicazione dei documenti processuali. Di converso, il reg. (CE) n. 1049/2001 istituisce una disciplina completa e le sue disposizioni regolano, in via complementare, anche i profili non coperti dalla recente riforma. Il nuovo regime istituito dall'art. 23 dello Statuto, in altri termini, non sostituisce *in toto* le disposizioni del regolamento del 2001 applicabili alla divulgazione degli atti processuali, così come interpretate a partire dalla sentenza *API*[57].

D'altra parte, ciò si tradurrebbe nella creazione di nuove eccezioni al diritto di accesso e nell'arretramento nella tutela di siffatto diritto fondamentale, incompatibile con la sistematica del diritto primario dell'Unione in materia[58].

Ne deriva, in primo luogo, che i profili di trasparenza passiva, da un lato, e quelli di trasparenza attiva, dall'altro, restano regolati separatamente: nel caso di richieste di accesso in base al regolamento del 2001 relative a documenti ricadenti (anche) nel nuovo regime, la divulgazione "su istanza" da parte delle istituzioni sottoposte al reg. (CE) n. 1049/2001 dovrebbe continuare ad avvenire sulla base della sola disciplina del 2001, con le sole eccezioni individuate dalla giurisprudenza *API* e non, ad esempio, alla luce di più ampie restrizioni legate al carattere "accessorio" del rinvio pregiudiziale, nel senso esaminato *supra*, ed eventualmente applicate al fine di impedire o limitare anche d'ufficio l'automatica pubblicazione dei documenti da parte della Corte *ex* art. 23 dello Statuto.

In secondo luogo, e sempre nell'ottica di un coordinamento tra i due regimi di trasparenza in materia di atti processuali, occorre chiarire quale sia il valore da attribuire all'opposizione *ex*

[57] Una specifica disciplina per la pubblicazione degli atti processuali, prevalente – quale *lex specialis* – rispetto al regime oggetto del regolamento del 2001, è stata effettivamente proposta dall'AG Bobek a fronte del completo accentramento dell'accesso agli atti giudiziari divulgabili in capo alla Corte. V. le conclusioni dell'AG Bobek del 21 dicembre 2016 nella causa C-213/15 P, *Commissione c. Breyer*, cit., punti 143-145.
[58] *Ibid.*, punti 61 e 65.

art. 202, par. 3, RP Tribunale e 96, par. 3, RP Corte in riferimento a eventuali richieste di accesso ai sensi del reg. (CE) n. 1049/2001 aventi ad oggetto le memorie presentate dalle istituzioni ovvero da altre parti processuali, in quanto detenute dall'istituzione richiesta. E ciò, a prescindere dal fatto che l'opposizione sia formulata da una delle parti nel procedimento principale, da uno Stato ovvero da un'istituzione, un organo o un organismo dell'Unione.

Anche in questi casi, data la separazione tra il regime di trasparenza passiva e la nuova disciplina di pubblicazione attiva, si ritiene che l'efficacia ostativa di dette opposizioni dovrebbe essere limitata alla sola procedura di pubblicazione da parte della Corte *ex* art. 23 dello Statuto, senza che tali effetti possano essere estesi alle istanze di accesso presentate alle altre istituzioni vincolate dal reg. (CE) n. 1049/2001. In altri termini, la parte che dovesse formulare un'obiezione alla pubblicazione delle proprie memorie od osservazioni scritte *ex* art. 202 RP Tribunale e 96 RP Corte non potrebbe giovarsene per limitare in maniera automatica, direttamente o indirettamente, anche la divulgazione dei medesimi atti in forza dell'esercizio del diritto di accesso disciplinato dal regolamento del 2001[59].

A tal riguardo, è opportuno infatti ricordare[60] che, nel caso di accesso a documenti di terzi in possesso dell'istituzione richiesta, l'art. 4, par. 4, del reg. (CE) n. 1049/2001 prevede sì che l'istituzione interessata consulti i soggetti terzi, ma solo per verificare l'applicabilità delle eccezioni di cui ai paragrafi 1 e 2 del medesimo articolo e a meno che non vi sia dubbio sull'applicabilità (o inapplicabilità) delle medesime eccezioni.

La disciplina del 2001 non prevede, insomma, che l'autore del documento goda di un potere analogo a quello riconosciuto agli interessati menzionati dall'art. 23 dello Statuto: egli, dunque, non dispone della facoltà di limitare o impedire *ad libitum* l'ostensione dei propri atti, in presenza di un'istanza di accesso che, sotto ogni altro profilo, sia meritevole di accoglimento.

Vero è che, con specifico riguardo alla posizione degli Stati membri, il successivo art. 4, par. 5, del reg. (CE) n. 1049/2001 sembra invece riconoscere un simile, ampio, potere di obiezione alla pubblicazione dei documenti, laddove si afferma che «[uno] Stato membro può chiedere all'istituzione di non comunicare a terzi un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo».

Con le sentenze *Svezia c. Commissione*[61] e *IFAW*[62] la Corte ha tuttavia chiarito che detta disposizione non prevede un diritto di veto generale e incondizionato in favore degli Stati membri per opporsi, in modo puramente discrezionale e senza dover motivare la propria decisione, alla divulgazione di ogni documento in possesso di un'istituzione per il solo fatto che il documento in questione proviene da tali Stati[63]. Secondo la Corte, il previo accordo dello Stato membro interessato cui fa riferimento l'art. 4, par. 5 del reg. (CE) n. 1049/2001 è infatti limitato alle sole eccezioni di cui allo stesso regolamento, risolvendosi così in una sorta di

[59] Sul piano soggettivo, la limitazione sarebbe "diretta" nel caso in cui l'obiezione prevista dall'art. 23, 5° c., Statuto fosse formulata dalla medesima istituzione cui fosse rivolta anche l'istanza di accesso ai sensi del reg. (CE) n. 1049/2001. Si tratterebbe invece di una limitazione "indiretta", nel senso qui proposto, in tutti i casi in cui l'obiezione fosse formulata da un soggetto diverso dall'istituzione destinataria dell'istanza di accesso.

[60] Per tutti i profili che seguono, v. G. CONTE, *Portata e limiti del diritto di accesso ai documenti nell'Unione europea*, pp. 308-309.

[61] Corte giust., 18 dicembre 2007, causa C-64/05 P, *Svezia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2007:802.

[62] Corte giust., 21 giugno 2012, causa C-135/11 P, *IFAW c. Commissione*, ECLI:EU:C:2012:376.

[63] Corte giust., 18 dicembre 2007, causa C-64/05 P, *Svezia c. Commissione*, cit., punto 58; Corte giust., 21 giugno 2012, causa C-135/11 P, *IFAW c. Commissione*, cit., punto 57.

parere conforme circa l'assenza di motivi di diniego ai sensi dei paragrafi 1-3 del medesimo articolo[64].

È pur vero che, sempre nella citata pronuncia *IFAW*, è stato altresì affermato che, nell'esaminare l'opposizione formulata da uno Stato membro ai sensi dell'art. 4, par. 5, del reg. (CE) n. 1049/2001, l'istituzione interpellata non può condurre una valutazione esaustiva della decisione dello Stato interessato ma deve, invece, limitarsi all'accertamento «della mera esistenza di una motivazione che si riferisca alle eccezioni di cui all'articolo 4, paragrafi 1-3, del regolamento n. 1049/2001»[65].

È tuttavia evidente che la comunicazione di un'opposizione «non motivata» ai sensi degli art. 96, par. 3, RP Corte e 202, par. 3, RP Tribunale non sia in grado di soddisfare i requisiti minimi stabiliti nella sentenza *IFAW* e dunque non possa, da sola, giustificare un'eventuale decisione di rigetto ai fini del reg. (CE) n. 1049/2001.

In ultimo luogo, si ritiene che la separazione tra i due regimi di trasparenza qui in esame debba investire anche la non sindacabilità dell'opposizione alla divulgazione delle memorie da parte della Corte, introdotta nei regolamenti di procedura quale specifica garanzia richiesta dal Consiglio[66]. In coerenza con quanto sin qui affermato, dunque, anche il carattere non impugnabile dell'opposizione dovrebbe essere circoscritto al solo procedimento di pubblicazione di cui all'art. 23, 5° c., Statuto, atteso che il diritto di accesso disciplinato dal regolamento del 2001 rimane sottoposto a una piena tutela giurisdizionale.

Tale principio è stato, infatti, ripetutamente affermato dalla Corte, la quale ritiene che il controllo sul merito dei motivi di diniego all'accesso rientri nella competenza del giudice dell'Unione, al quale spetta il compito di verificare, su domanda dell'interessato che si è visto opporre un rifiuto di accesso dall'istituzione interpellata, se il rifiuto potesse validamente fondarsi sulle eccezioni previste dal reg. (CE) n. 1049/2001[67].

Del resto, con riguardo a quanto qui sostenuto in merito ai rapporti tra i due regimi di trasparenza applicabili alle memorie e alle osservazioni scritte prodotte nell'ambito di procedimenti *ex* art. 267 TFUE, pare decisivo uno specifico dato testuale: il considerando n. 4 del reg. (UE) 2024/2019, introducendo gli emendamenti all'art. 23 dello Statuto e il nuovo regime di pubblicità degli atti processuali, indica infatti che va fatta salva l'applicazione del reg. (CE) 1049/2001[68].

5. Conclusioni.

[64] Corte giust., 18 dicembre 2007, causa C-64/05 P, *Svezia c. Commissione*, cit., punto 76; Corte giust., 21 giugno 2012, causa C-135/11 P, *IFAW c. Commissione*, cit., punto 58.
[65] Corte giust., 21 giugno 2012, causa C-135/11 P, *IFAW c. Commissione*, cit., punto 63.
[66] Documento n. 7296/24, cit., p. 3.
[67] Corte giust., 18 dicembre 2007, causa C-64/05 P, *Svezia c. Commissione*, cit., punto 49; Corte giust., 21 giugno 2012, causa C-135/11 P, *IFAW c. Commissione*, cit., punto 72.
[68] V. il considerando n. 4 del reg. (UE) 2024/2019, cit.: «[…] A tale fine, e *fatto salvo il regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio*, lo statuto dovrebbe essere modificato affinché preveda che le memorie o le osservazioni scritte depositate da un interessato di cui all'articolo 23 dello statuto siano pubblicate sul sito proprie memorie od osservazioni scritte, nel qual caso sullo stesso sito Internet sarà indicato Internet della Corte di giustizia dell'Unione […]» (enfasi aggiunta).

Va, dunque, registrato il consolidamento sul piano normativo di un livello di apertura dell'attività giurisdizionale – quanto meno, con riferimento ai procedimenti pregiudiziali – che si colloca anche oltre quanto esplicitamente richiesto dai trattati, motivato dall'intento di innalzare il livello di legittimazione dell'attività delle istituzioni dell'Unione attraverso l'ampliamento della partecipazione dei cittadini[69].

A un anno dall'entrata in vigore del nuovo regime di pubblicità attiva degli atti processuali[70], le prime risultanze empiriche mostrano in effetti come tale profilo della riforma dello Statuto abbia – almeno inizialmente – evitato il rischio di una sistematica opposizione delle parti alla pubblicazione delle memorie e delle osservazioni scritte[71].

È ancora presto per ipotizzare quali tendenze si svilupperanno – ed eventualmente si consolideranno – nel tempo. I dati sin qui disponibili evidenziano un approccio alla divulgazione degli atti processuali apparentemente più "aperto" da parte delle istituzioni e degli organi dell'UE, soprattutto grazie al peso specifico del *favor* alla pubblicazione dimostrato dalla Commissione[72], rispetto all'orientamento assunto dagli Stati membri[73].

Tra questi ultimi – in un contesto di generale accettazione o, comunque, di non assoluta chiusura rispetto alla divulgazione degli atti processuali – le posizioni appaiono ulteriormente diversificate ed evidenziano la presenza di un gruppo piuttosto limitato di «permanent

---

[69] *Ibid.*: «[Il nuovo regime di pubblicità degli atti processuali] aumenterà la responsabilizzazione e la fiducia nell'Unione e nel diritto europeo». Sui rischi connessi ad una lettura semplicistica di tale equazione, v. ancora, in termini generali, A. ALEMANNO, O. STEFAN, *Openness at the Court of Justice of the European Union: Toppling a Taboo*, cit., pp. 104-105, 116; D. CURTIN, A. J. MEIJER, *Does transparency strengthen legitimacy?*, cit., p. 119. In rapporto agli effettivi «active users» del diritto di accesso e agli scopi da questi perseguiti nell'esercizio di tale diritto, v. J. MENDES, *The Principle of Transparency and Access to Documents in the EU: for what, for whom and of what?*, in *University of Luxembourg Law Working Paper Series*, 2020, n. 4, disponibile all'indirizzo http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3557795, pp. 11-13.

[70] Sotto il profilo pratico, l'art. 23, 5° c., Statuto è attuato dalla Corte rendendo disponibili le memorie e le osservazioni scritte mediante un *link* ai documenti posto all'interno della sezione «Documenti della causa», presente in ogni scheda dettagliata dei procedimenti indicizzati nel portale *InfoCuria,* disponibile all'indirizzo https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=it. Per ciascuno di tali atti è sempre indicata la data di deposito e l'autore. Nel caso in cui sia stata formulata obiezione alla pubblicazione, il *link* al documento non è disponibile e, in calce alla sezione «Documenti della causa», è indicato che «[le] memorie o le osservazioni menzionate in precedenza non sono accessibili in caso di opposizione proposta ai sensi dell'articolo 96, paragrafo 3, del regolamento di procedura della Corte o dell'articolo 202, paragrafo 3, del regolamento di procedura del Tribunale».

[71] Cfr. A. MAFFEO, *Riforma dell'art. 23 dello statuto: la montagna ha partorito il topolino?*, cit., p. 3. I dati relativi alla pubblicazione, per il periodo che va dal 1° settembre 2024 al 31 maggio 2025, sono stati raccolti e analizzati da I. FEVOLA, S. MONTALDO, *Access to Written Submissions in Preliminary Reference Proceedings: An Evaluation of the CJEU Statute Reform and its Contribution to Open Justice*, cit., pp. 383-388.

[72] La Commissione, cionondimeno, è oggetto di aspre critiche da una parte della dottrina in relazione all'approccio seguito nell'ambito delle procedure di accesso ai documenti sulla base del reg. (CE) n. 1049/2001 e delle relative disposizioni di attuazione di cui all'allegato alla Decisione (UE) 2024/3080 della Commissione, del 4 dicembre 2024, che stabilisce il regolamento interno della Commissione e modifica la decisione C(2000) 3614. V. P. LEINO-SANDBERG, *Who can guard the guardian?*, in *European Law Blog*, 6 febbraio 2025, disponibile all'indirizzo https://www.europeanlawblog.eu/pub/aehrtxyf/release/2.

[73] I. FEVOLA, S. MONTALDO, *Access to Written Submissions in Preliminary Reference Proceedings: An Evaluation of the CJEU Statute Reform and its Contribution to Open Justice*, cit., p. 384. Lo studio segnala, peraltro, l'assai maggiore ritrosia alla pubblicazione degli atti da parte del Consiglio e, alquanto incredibilmente, da parte del Parlamento europeo, sebbene in entrambi i casi il campione numerico sia piuttosto limitato. Si è già detto *supra* della scarsa coerenza tra il riconoscimento del diritto a presentare un'obiezione non impugnabile e non motivata alla pubblicazione delle proprie memorie, da un lato, e il principio di trasparenza applicabile a istituzioni, organi e organismi dell'UE, dall'altro.

objectors»[74]. In linea con la complessità dell'argomento, va peraltro osservato che attualmente tale compagine non riflette la compartecipazione alla dichiarazione sulla trasparenza più sopra citata. Inoltre, essa non risulta neppure direttamente collegata al fatto che gli ordinamenti interni garantiscano – o meno – un accesso generalizzato del pubblico ai documenti processuali[75]. Al momento, ciò può apparire sorprendente ma va in ogni caso ribadito che occorrerà esaminare lo sviluppo della prassi, alla luce di dati consolidati nel tempo, per poter formulare delle valutazioni più approfondite.

In attesa di verificare se il rapporto di complementarità tra il nuovo regime di pubblicità attiva degli atti processuali e il reg. (CE) n. 1049/2001 potrà essere esplorato dalla giurisprudenza della Corte, in questa sede ne sono stati delineati alcuni profili critici[76]. Tali profili potranno eventualmente essere affrontati sulla base degli orientamenti già sviluppati nell'applicazione della disciplina generale dell'accesso agli atti dell'Unione, ovvero elaborando delle soluzioni appositamente dedicate alla tutela della buona amministrazione della giustizia nello specifico contesto dei rapporti tra procedimento principale e rinvio pregiudiziale.

L'eventuale diversificazione delle condizioni di divulgabilità degli atti processuali, in ogni caso, non dovrà determinare l'arretramento di quelle garanzie di accesso agli atti delle istituzioni già consolidate nella giurisprudenza dell'Unione.

[74] *Ivi*, p. 386.

[75] *Ivi*, pp. 385-386. Tra i firmatari, si vedano ad esempio i casi di Italia e Austria, con una sola obiezione alla pubblicazione espressa (da parte austriaca) a fronte di ventisette interventi complessivi in procedure *ex* art. 267 TFUE presi in considerazione dallo studio. Di contro, si consideri il caso finlandese: usualmente inclusa nella «pro-transparency coalition» (opposta alla maggioranza di «transparency sceptics countries», innanzitutto, in seno al Consiglio), la Finlandia ha formulato cinque obiezioni alla pubblicazione degli atti in tutti e cinque gli interventi considerati nello studio. Anche i Paesi Bassi, egualmente inclusi tra gli Stati «pro-transparency» si sono dimostrati inizialmente meno propensi all'ostensione dei documenti rispetto a quanto ci si sarebbe potuti aspettare (sei obiezioni su tredici interventi). Si veda ancora L. LEPPÄVIRTA, *What is the purpose of Regulation 1049/2001? An empirical analysis of Member State positions*, cit., *passim*, per un'analisi degli orientamenti assunti dagli Stati membri in tema di trasparenza davanti alla CGUE; con riferimento al Consiglio, v. M. Z. HILLEBRANDT, D. CURTIN, A. J. MEIJER, *Transparency in the EU Council of Ministers: An institutional analysis*, in *ELJ*, 2014, p. 1 ss. Si vedano, inoltre, le conclusioni dell'AG Poiares Maduro del 1° ottobre 2009, cause riunite C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, *Svezia e a. c. API e Commissione*, cit., punto 29.

[76] Allo stato, non risulta che siano stati promossi dinanzi alla CGUE procedimenti giudiziari aventi ad oggetto gli specifici profili trattati all'interno del presente contributo.