



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI

UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE

Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

Relazione anno 2025

Procedure di consultazione per l'accesso alla documentazione europea, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1049/2001 – AtD (Access to Documents)

Sommario

1.Introduzione alla Relazione sulle procedure di accesso ai documenti europei (ATD) – Anno 2025	2
2.Contesto normativo: il Regolamento (CE) n.1049/2001 e il principio di trasparenza.....	3
3.Analisi delle consultazioni in materia di accesso ai documenti europei – anno 2025.....	4
4.Osservazioni sull'andamento delle consultazioni in materia di accesso ai documenti europei nell'ultimo settennio (2019-2025)	6
5.L'attività del “ <i>Working Party on Information (WPI)</i> ” - Sezione Trasparenza	9
6.Nuovi orientamenti giurisprudenziali: la sentenza <i>T-255/24 Nouwen v Consiglio</i>	11
6.1 Sintesi della sentenza <i>T-255/24 Nouwen v Council</i>	12
6.2 I principi di diritto espressi nella sentenza <i>T-255/24 Nouwen v Council</i>	12
6.3 Profili normativi e giurisprudenziali della sentenza <i>T-255/24 Nouwen v Council</i>	14
7.Riflessioni conclusive sull'accesso ai documenti europei nel 2025.....	15



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI

UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE

Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

1.Introduzione alla Relazione sulle procedure di accesso ai documenti europei (ATD) – Anno 2025

Nell'ambito dell'Ufficio per il coordinamento delle politiche europee, tra le competenze del Servizio "*Coordinamento tematiche COREPER II*", rientra l'attività relativa all'accesso del pubblico ai documenti delle Istituzioni dell'Unione europea, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1049 del 30 maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

Tale Regolamento mira ad assicurare, nella misura più ampia possibile, la trasparenza delle istituzioni europee e a rafforzare il principio democratico.

L'attività svolta dal Servizio, si inquadra nell'ambito delle funzioni di raccordo e coordinamento attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in relazione alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

In base a una prassi interna consolidatasi negli ultimi anni, il Servizio predispone, dopo la fine di ogni anno solare, una relazione sull'attività svolta.

In tale quadro, la presente relazione rappresenta la sintesi dell'attività realizzata nell'anno 2025 dal Servizio sull'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione ai sensi delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1049/2001.

L'attività svolta si basa principalmente: 1) su elaborazioni di dati appositamente registrati dall'Ufficio; 2) su determinate e rilevanti pronunce degli organi giurisdizionali dell'UE; 3) sugli esiti dei lavori del *Working Party on Information (Transparency)* del Consiglio dell'Unione europea il cui fine è anche quello di armonizzare le prassi di accesso tra gli Stati membri.

I principi intorno ai quali si sviluppano le attività e gli adempimenti previsti dal Regolamento (CE) n. 1049/2001 sono la trasparenza, l'integrità e la responsabilità. Essi rappresentano i presupposti essenziali di dinamiche democratiche fondate sullo Stato di diritto e di una migliore legittimità e credibilità delle istituzioni pubbliche.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI

UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE

Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

2. Contesto normativo: il Regolamento (CE) n.1049/2001 e il principio di trasparenza

Il Regolamento (CE) n. 1049/2001 mira ad assicurare, nella misura più ampia possibile, la trasparenza delle istituzioni europee e a rafforzare il principio democratico.

La politica di trasparenza, sancita dall'articolo 1, secondo capoverso del Trattato sull'Unione europea, nel prevedere che le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini - un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini - contribuisce a rafforzare i principi di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali sanciti, tra gli altri, dall'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In applicazione del principio di trasparenza è previsto l'obbligo di istituzioni, organi e organismi dell'Unione di operare nel modo più trasparente possibile, nonché lo speculare diritto di accedere ai documenti di questi ultimi da parte di qualsiasi cittadino dell'Unione e persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro (articoli 10 e 11 del TUE).

In conformità al Regolamento (CE) 1049/2001, occorre pertanto dare puntuale e sistematica attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti, tenendo però nel dovuto conto i principi generali e le possibili limitazioni al diritto di accesso normativamente previste (disciplinate originariamente dall'art. 255, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea, successivamente sostituito dall'articolo 15 TFUE).

Nello specifico, il Regolamento (CE) n. 1049/2001 riconosce il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, prevedendo, al contempo, specifiche forme di consultazione degli Stati membri quando le richieste riguardano documenti da essi originati o comunque riconducibili alle posizioni nazionali espresse nell'ambito dei lavori del Consiglio. Tali consultazioni costituiscono un momento rilevante del dialogo tra le Istituzioni europee e gli Stati membri e richiedono una valutazione attenta e coerente, in grado di bilanciare il principio di trasparenza con la tutela del corretto svolgimento del processo decisionale europeo.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI

UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE

Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

In tale contesto, il Dipartimento per gli Affari Europei assicura, su base continuativa, il coordinamento delle amministrazioni nazionali interessate, al fine di elaborare e trasmettere alle istituzioni europee una posizione italiana unitaria, informata e coerente con il quadro normativo e giurisprudenziale dell'Unione. L'attività di coordinamento non si sostituisce alle competenze delle singole amministrazioni, ma ne valorizza il contributo all'interno di un processo strutturato di sintesi e raccordo interistituzionale.

Lo svolgimento costante di tale esercizio contribuisce a consolidare prassi operative condivise, rafforzare l'uniformità delle posizioni nazionali e favorire una gestione consapevole e responsabile delle consultazioni in materia di trasparenza, tenendo conto dell'evoluzione del contesto istituzionale europeo e degli orientamenti emergenti a livello del Consiglio e della giurisprudenza dell'Unione.

3. Analisi delle consultazioni in materia di accesso ai documenti europei – anno 2025

Le richieste di consultazione pervenute a questo Dipartimento nel corso dell'anno 2025 sono state pari a 107, di cui 64 istanze provenienti dalla Commissione (COM) e 43 dal Segretariato Generale del Consiglio (SGC).

Ricevuta la richiesta, il Servizio avvia l'istruttoria individuando e interessando le Amministrazioni nazionali competenti, raccogliendo le valutazioni e restituendo il parere all'Istituzione europea richiedente.

Alle richieste di accesso hanno fatto seguito n. 217 istruttorie avviate con le Amministrazioni a vario titolo coinvolte al fine di acquisire il relativo parere di merito.

Le 107 procedure di consultazione pervenute si sono tutte concluse nell'arco del 2025; 10 di queste, si sono chiuse senza fornire una risposta alle Istituzioni europee in quanto non sono pervenuti riscontri da parte delle Amministrazioni interessate.

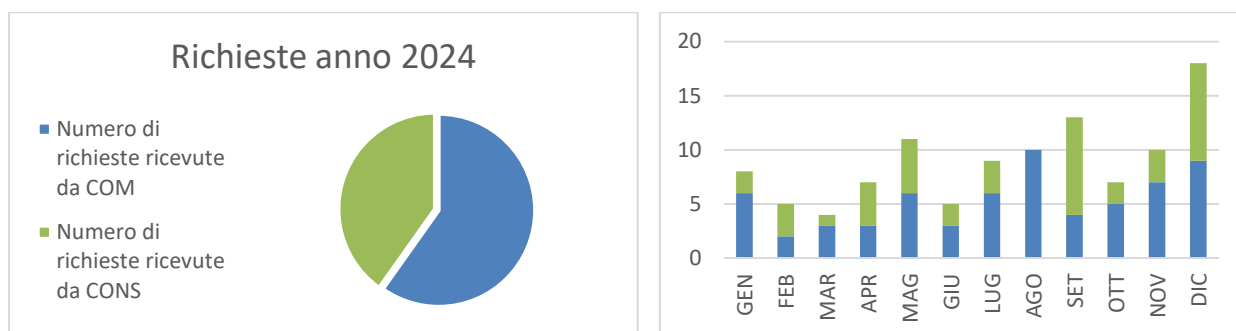
Nelle figure seguenti viene illustrata graficamente la distribuzione mensile delle richieste pervenute e delle relative risposte inviate.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

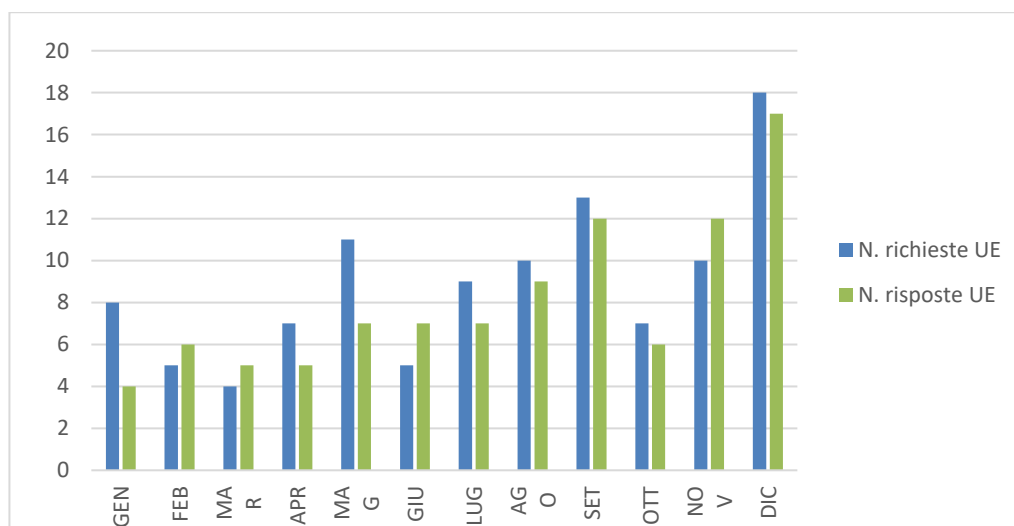
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI
UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE
Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

Fig.1 Totale richieste trasmesse dal Consiglio e dalla Commissione e distribuzione mensile delle stesse



Come sopra riportato, sono state fornite n. 97 risposte alle istituzioni dell'UE, ripartite così come rappresentato nella fig. 2, che mette in relazione la distribuzione mensile delle richieste ricevute e le risposte inviate.

Fig. 2 Distribuzione mensile richieste ricevute e risposte fornite all'UE



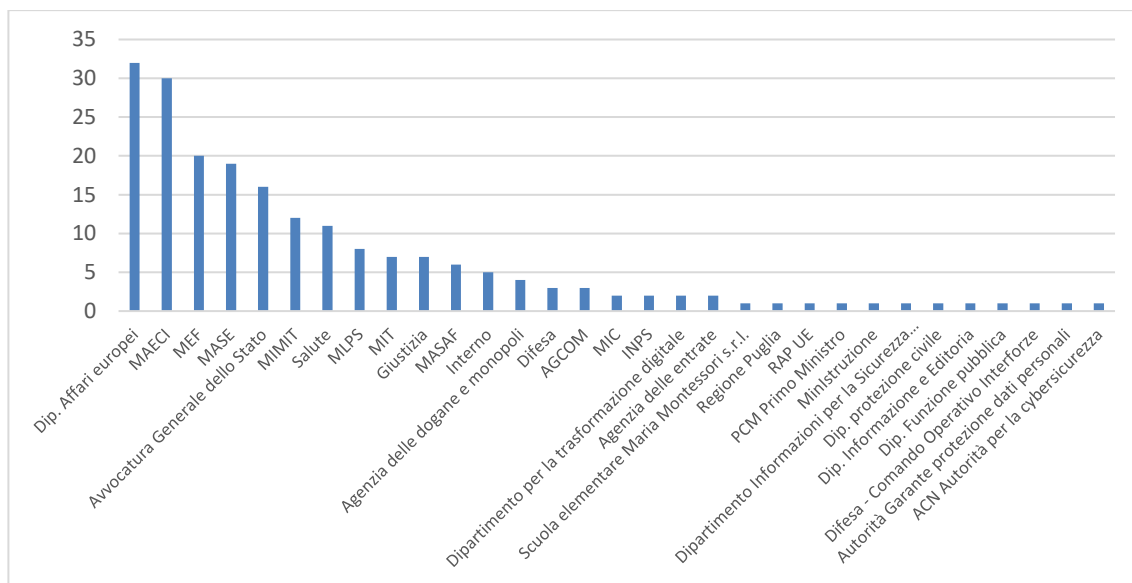
In 39 consultazioni su un totale di n. 97 a cui si è dato riscontro (40,2 %) ci si è espressi nel senso di non acconsentire all'accesso alla documentazione o dando un accesso parziale.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI
UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE
Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

La distribuzione delle richieste per Amministrazione competente viene riportata nel grafico successivo:



Relativamente ai tempi di risposta delle Amministrazioni (nonostante la forte criticità di un termine di soli 5 giorni lavorativi per rispondere) si rappresenta che nel 84,12% delle consultazioni le Amministrazioni hanno fornito riscontro nei tempi richiesti e nel 15,9% hanno risposto in ritardo ma consentendo comunque di dare riscontro all'Istituzione europea.

Questo ha consentito di poter rispondere alle Istituzioni nel 90,6% delle consultazioni (51,4% nei tempi previsti).

Relativamente ad una valutazione del carico lavorativo delle richieste di accesso, considerando una media di 20 giorni lavorativi mensili, si è registrata una frequenza di richieste di accesso pari a circa n. 1 richiesta ogni 2 giorni lavorativi.

4.Osservazioni sull'andamento delle consultazioni in materia di accesso ai documenti europei nell'ultimo settennio (2019-2025)



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI

UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE

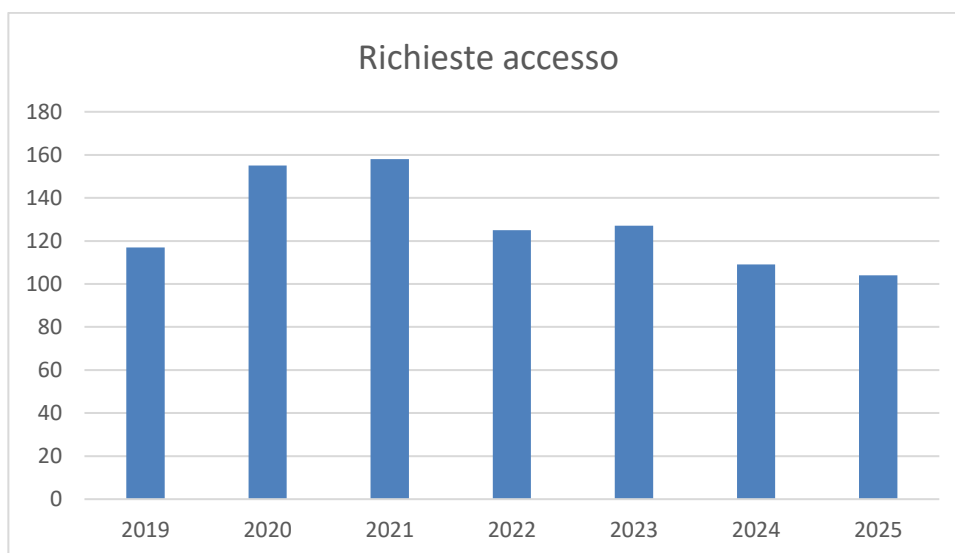
Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

Di seguito si riportano gli andamenti dell'attività di consultazione negli ultimi sette anni.

Il numero medio di eventi annui è pari a circa 128, con una deviazione standard di circa 20 eventi ($CV \approx 16\%$).

Questo indica una variabilità moderata: l'andamento non può essere considerato stabile in senso stretto, ma non presenta nemmeno oscillazioni estreme.

Non emergono *outlier* (valori estremi) significativi, anche se si osservano fluttuazioni annuali e una possibile riduzione negli ultimi anni.



Riguardo all'andamento delle consultazioni concluse senza risposta alle Istituzioni europee, l'andamento è più eterogeneo, come possiamo vedere nella figura seguente, caratterizzato da un anomalo incremento nel 2024.

La percentuale media annua di domande senza risposta è pari a circa l'8%, ma la deviazione standard (quanto i dati si discostano dal valore medio) è di circa 7 punti percentuali, con un coefficiente di variazione (indice statistico di dispersione relativa, dato dal rapporto tra deviazione standard e media) vicino al 90%.

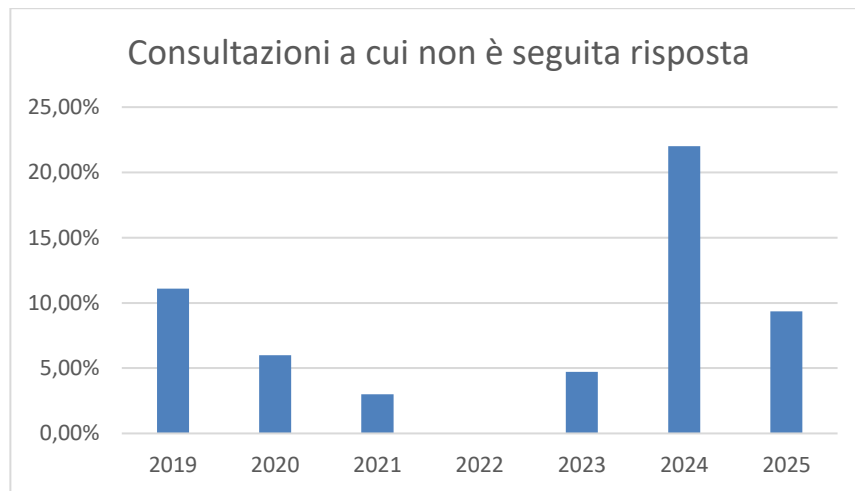
Questo indica un'elevata variabilità nel tempo: l'andamento non può essere considerato stabile, poiché i valori oscillano ampiamente attorno alla media, arrivando in alcuni anni a livelli quasi tripli rispetto al valore medio.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI
UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE
Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

Questo andamento seguita ad essere variabile anche se escludiamo il valore anomalo, spiegato da una discontinuità organizzativa del 2024.



Infine, riportiamo l'andamento delle domande a cui è seguito un diniego.

Come si può vedere dalla figura la serie mostra un andamento chiaramente crescente nel tempo. La percentuale passa da valori iniziali inferiori al 10% a valori prossimi al 40% negli ultimi anni, con un incremento complessivo di circa 30 punti percentuali.

Le oscillazioni intermedie risultano limitate e non interrompono la tendenza generale, che appare strutturale più che casuale.

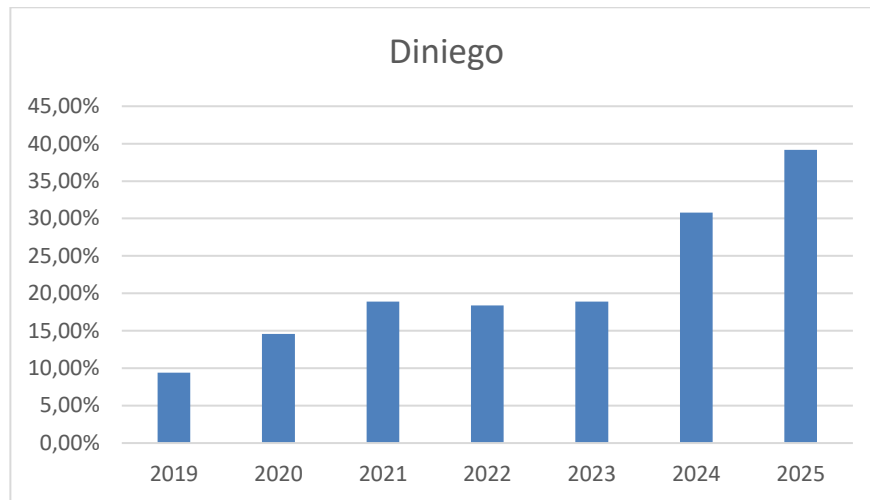
Il confronto tra la media dei primi anni del monitoraggio ($\approx 14\%$) e quella degli ultimi anni ($\approx 30\%$) conferma un significativo aumento nel tempo.

In questo risultato possiamo cogliere da un lato un'adeguata completezza dei registri pubblici dei documenti da parte delle istituzioni UE, dall'altra una maturazione del processo di trasparenza anche basata su approfondimenti analitici e cauti in merito all'applicazione delle eccezioni previste all'articolo 4 del Regolamento (CE) n. 1049/2001.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI
UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE
Servizio Coordinamento tematiche COREPER II



5.L'attività del “*Working Party on Information (WPI)*” - Sezione Trasparenza

La partecipazione del Dipartimento per gli Affari Europei ai lavori del *Working Party on Information (Transparency)* del Consiglio dell'Unione europea si inserisce nel quadro delle funzioni di coordinamento attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di politiche e rapporti con l'Unione europea.

Le questioni trattate nell'ambito del gruppo di lavoro riguardano l'applicazione del Regolamento (CE) n. 1049/2001, in particolare nei casi in cui le richieste di accesso interessano documenti originati dagli Stati membri o comunque riconducibili alle posizioni nazionali espresse nell'ambito dei lavori del Consiglio. In tali ipotesi, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, del Regolamento, il Segretariato Generale del Consiglio è tenuto a consultare lo Stato membro interessato prima di adottare una decisione sull'accesso.

Considerata la natura intergovernativa del Consiglio e il carattere trasversale delle questioni di trasparenza, la rappresentanza dello Stato membro richiede una posizione unitaria e coordinata a livello centrale. Il Dipartimento per gli Affari Europei, quale struttura della Presidenza del Consiglio deputata al coordinamento delle politiche europee, assicura il raccordo interministeriale e fornisce al Segretariato Generale del Consiglio la posizione italiana, senza esercitare funzioni decisorie in ordine all'accesso ai documenti.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI
UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE
Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

Tale assetto è coerente con la disciplina nazionale di cui alla legge n. 400 del 1988, alla legge n. 234 del 2012 e al decreto legislativo n. 303 del 1999, nonché con la prassi consolidata nelle relazioni tra Stati membri e Consiglio dell'Unione europea in materia di trasparenza.

Il Working Party on Information (Transparency):

- esamina e approva i progetti di relazione annuale delle richieste di accesso ai documenti, redatti ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del Regolamento (CE) n. 1049/2001;
- valuta ed esprime la propria posizione relativamente alle domande di conferma per l'accesso ai documenti, anche in relazione alle denunce presentate al Mediatore europeo nei casi concernenti l'attuazione del Regolamento da parte delle istituzioni;
- discute in merito all'attuazione del Registro obbligatorio sulla trasparenza, entrato in vigore nel luglio 2021 rendendo obbligatoria la registrazione per lo svolgimento di determinate attività di rappresentanza di interessi presso le istituzioni europee.

Tali attività sono svolte in costante raccordo con i membri del *Tavolo nazionale di coordinamento sulla Trasparenza legislativa* - avviato nel 2018 e presieduto dall'Ufficio per il Coordinamento delle Politiche europee - che riunisce i membri delle Amministrazioni deputati alla gestione delle richieste di accesso agli atti. Il Tavolo viene regolarmente aggiornato in merito ai lavori del *Working Party on Information (Transparency)* e i relativi membri sono interpellati attraverso procedure scritte finalizzate all'acquisizione dei pareri di competenza.

Il *Working Party on Information (Transparency)* si è riunito nel corso del 2025, in quattro occasioni: 7 aprile, 19 giugno, 22 settembre e 5 dicembre.

Nel corso di questi incontri sono state esaminate complessivamente nove domande di conferma (*draft reply*) ed è stato approvato il 23° report annuale del Consiglio sull'applicazione del Regolamento (CE) n. 1049/2001 sull'accesso ai documenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione¹.

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7165-2025-INIT/it/pdf> La relazione descrive le tendenze nelle domande di accesso ai documenti del Consiglio nel 2024 e passa in rassegna le denunce presentate al Mediatore europeo e le sentenze emesse dagli organi giurisdizionali europei nelle cause riguardanti l'attuazione del Regolamento da parte delle Istituzioni. Si tratta della ventitreesima relazione annuale sull'attuazione del Regolamento (CE) n. 1049/2001 redatta conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, di detto Regolamento.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI

UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE

Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

Diverse sono state le procedure avviate dal Mediatore europeo² oggetto di informativa da parte del Segretariato Generale del Consiglio.

È stato, inoltre, oggetto di informativa il nuovo strumento di monitoraggio delle procedure legislative, denominato “*EU Law Tracker - EULT*”³, che nasce da un’iniziativa congiunta della Commissione Europea, del Parlamento Europeo e del Consiglio dell’UE e consentirà di seguire in maniera più semplice il processo legislativo dell’UE, accedendo ai documenti già pubblicati dalle tre Istituzioni UE all’interno del medesimo portale.

Riguardo al Registro per la trasparenza⁴, nell’incontro del 7 aprile il SGC ha illustrato alcuni dati relativi al Registro a cui il Consiglio aderisce dal 2021. In particolare, il Registro è stato soggetto a circa 8000 controlli; un terzo delle richieste di adesione allo stesso sono state rigettate (principalmente per mancanza di requisiti da parte dei richiedenti), vi sono al momento circa 123 reclami pendenti. Le priorità e gli obiettivi per il 2025 sono state il miglioramento dei *quality checks* e dell’esperienza di utilizzo del registro da parte del pubblico.

6. Nuovi orientamenti giurisprudenziali: la sentenza *T-255/24 Nouwen v Consiglio*

²https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-ombudsman_it Dal mese di febbraio 2025, il Mediatore europeo in carica è la portoghese Teresa Anjinho, che ha assunto l’incarico il 27 febbraio 2025, succedendo all’irlandese Emily O’Reilly. Come noto, il Mediatore europeo indaga sulle denunce relative a casi di cattiva amministrazione da parte delle Istituzioni o di altri organi dell’UE. Le denunce possono essere presentate da cittadini o residenti dei paesi dell’UE o da associazioni o aziende con sede nell’UE.

³ <https://law-tracker.europa.eu/homepage> Monitoraggio del diritto dell’UE. Questo strumento consente di monitorare il processo legislativo dell’UE dal momento in cui viene proposto un atto legislativo fino alla sua adozione. Il rispettivo sito web contiene informazioni e documenti correlati provenienti dai diversi organismi coinvolti nel processo legislativo dell’UE. Dal suo avvio il 30 aprile 2024, tutte le procedure legislative nuove e in corso che rientrano nella procedura legislativa ordinaria sono disponibili su tale sito web. In futuro, il sito web elencherà anche le priorità legislative dell’UE e ne seguirà i progressi.

⁴ Il registro per la trasparenza è una banca dati contenente i “rappresentanti di interessi” (organizzazioni, associazioni, gruppi e liberi professionisti) impegnati in attività volte a influenzare le politiche e il processo decisionale dell’UE. Il suo obiettivo è quello di mostrare al pubblico quali interessi sono rappresentati a livello dell’UE, da parte di quali soggetti e per conto di chi, nonché le risorse destinate a queste attività (tra cui il sostegno finanziario, le donazioni, le sponsorizzazioni, ecc.).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI
UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE
Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

Appare utile concludere questo report con un approfondimento riguardo alla recente Sentenza T-255/24 *Martijn Frederik Nouwen v Council* e alle conseguenti implicazioni nell'attuazione del Regolamento (CE) n.1049/2001.

6.1 Sintesi della sentenza T-255/24 *Nouwen v Council*

La General Court (Tribunale) ha parzialmente accolto il ricorso di Nouwen: su 75 e-mail richieste, il Consiglio aveva pienamente divulgato 55, rifiutato 19 e concesso parzialmente 1; il Tribunale ha ritenuto che 3 documenti dovessero essere integralmente comunicati e che per altri documenti andava concessa parziale comunicazione di passaggi separabili e non sensibili.

6.2 I principi di diritto espressi nella sentenza T-255/24 *Nouwen v Council*

1. *No a una “presunzione generale” di riservatezza per i documenti del Code of Conduct Group*⁵.

Il Consiglio aveva sostenuto che tutta la corrispondenza relativa alla revisione del Tax Code of Conduct rientrava in una presunzione generale di riservatezza. Il Tribunale rifiuta questa soluzione ribadendo che non si può dichiarare riservata per principio tutta la corrispondenza di quel gruppo solo perché riguarda materia fiscale o perché ha carattere intergovernativo; le eccezioni dell'art. 4 del Regolamento (CE) 1049/2001 devono essere interpretate e applicate secondo i criteri del Regolamento.

2. *Obbligo di esame specifico e, solo in casi ristretti, possibile uso di presunzioni generali*

In linea con la giurisprudenza precedente, il Tribunale ricorda che l'istituzione deve in linea di principio spiegare specificamente come la divulgazione di ciascun documento o passaggio potrebbe «prevedibilmente» danneggiare gli interessi protetti dall'art. 4(1)(a). Le presunzioni generali di riservatezza sono ammesse solo se rientrano in categorie ben definite (es. fascicoli di procedimenti in corso) e se ciò è giustificato dalle specifiche esigenze procedurali.

⁵ Il Code of Conduct Group (Business Taxation) è un organismo fondamentale per garantire la trasparenza fiscale e combattere la concorrenza sleale tra gli Stati membri dell'Unione Europea.

Il Gruppo è legato alla formazione consiliare ECOFIN (il Consiglio "Economia e finanza"), composto dai ministri delle finanze di tutti i paesi UE. Pur non essendo un organo legislativo formale, il Gruppo riferisce direttamente all'ECOFIN e le sue conclusioni hanno un forte peso politico. È composto da esperti di alto livello degli Stati membri e della Commissione Europea



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI
UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE
Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

3. Quando un documento origina da Stati membri - Art. 4(5)- il giudice europeo può valutare nel merito

Se uno Stato membro invoca l'eccezione (tramite la consultazione prevista dall'art. 4(5)), il Tribunale ha comunque il potere di esaminare se il rifiuto fosse legittimo alla luce del contenuto concreto dei documenti. Non è una mera revisione formale: il giudice valuta se, concretamente, sussistevano le ragioni addotte.

4. Obbligo di concedere accesso parziale a parti non coperte dall'eccezione

Il Tribunale ricorda il principio di parziale divulgazione: se porzioni di un documento non rientrano nell'eccezione, devono essere rese disponibili se separabili senza compromettere la parte riservata. Inoltre, l'istituzione non può rifiutare la parziale divulgazione sostenendo che la parte non sensibile "non sarebbe utile" al richiedente — l'utilità non è un criterio per negare l'accesso.

5. Contenuto e standard del ragionamento (motivazione)

La decisione del Consiglio deve contenere ragioni sufficientemente chiare da permettere al richiedente di comprendere perché la divulgazione avrebbe pregiudicato gli interessi invocati e consentire al giudice di svolgere la sua revisione (verificare fatti, errore manifesto di valutazione, abuso di potere). Il Tribunale ha ritenuto che, per la maggior parte dei documenti, la motivazione del Consiglio fosse adeguata; per alcuni non lo era.

Da quanto sentenziato dalla Corte se ne deduce che nell'applicazione del Regolamento (CE) n.1049/2001 il Consiglio e in generale le Istituzioni UE e gli Stati membri:

- non possono liquidare richieste complesse con un argomento di riservatezza "a priori" senza esaminare e motivare documento per documento. La motivazione deve essere ben argomentata e collegata al contenuto concreto.
- rimane, comunque, un grado di discrezionalità: per interessi molto sensibili (relazioni internazionali, politiche economiche) la norma impone il rifiuto se è dimostrabile che la divulgazione potrebbe danneggiare quegli interessi, e il giudice controllerà soprattutto la correttezza procedurale e l'assenza di errori evidenti.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI

UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE

Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

6.3 Profili normativi e giurisprudenziali della sentenza *T-255/24 Nouwen v Council*

Per inquadrare questa sentenza nel contesto normativo e giurisprudenziale in essere in questa seconda parte tentiamo una sintesi su quanto fino ad oggi prodotto.

Va innanzitutto ricordato che il Regolamento (CE) n. 1049/2001 stabilisce il diritto di accesso ai documenti delle Istituzioni dell'UE, ma con un sistema di eccezioni tassative (art. 4).

La giurisprudenza della Corte di giustizia (CGUE) e del Tribunale (oggi Tribunale dell'UE) ha progressivamente precisato:

- quando e come si possano invocare eccezioni,
- l'obbligo di motivazione e di esame specifico,
- la possibilità di usare presunzioni generali di riservatezza, e
- l'obbligo di concedere accesso parziale.

La sentenza *Nouwen* si inserisce in questa linea, ma ne affina alcuni aspetti chiave.

In estrema sintesi:

- Ridimensiona ulteriormente l'uso delle presunzioni generali;
- Chiarisce che l'"utilità per il richiedente" è irrilevante;
- Estende il controllo giudiziale sui rifiuti opposti dagli Stati membri (art. 4(5));
- Rafforza il principio di motivazione specifica e verificabile.

In conclusione, la sentenza *Nouwen* segna un ulteriore passo verso un'applicazione "piena e matura" del Regolamento (CE) n. 1049/2001, in cui la trasparenza è la regola effettiva e le eccezioni devono essere non solo dichiarate ma anche dimostrate con rigore e proporzionalità.

Nella tabella seguente si riporta un quadro comparativo delle sentenze più significative:



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI
UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE
Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

Aspetto	Sweden v Commission (2007)	ClientEarth (2016)	De Capitani (2018)	Nouwen (2025)
Presunzioni generali	Ammesse in casi limitati	Confermate e ampliate (categorie definite)	Restringe per processi legislativi	Ulteriore restrizione – non ammesse per gruppi o procedure “intergovernative”
Esame individuale	Obbligatorio ma modulabile	Riaffermato	Riaffermato	Rafforzato e più vincolante
Accesso parziale	Già previsto	Rafforzato	Rafforzato	Rendere obbligatorio anche se “inutile”
Documenti di Stati membri	Margine agli Stati	Più equilibrio	—	Controllo pieno del giudice UE sul rifiuto
Bilanciamento interesse pubblico	Previsto	Sviluppato	Centrale nei “trilogues”	Riaffermato, ma con obbligo motivazione dettagliata

7. Riflessioni conclusive sull'accesso ai documenti europei nel 2025

L'attività svolta nel corso del 2025 in materia di accesso ai documenti ai sensi del Regolamento (CE) n. 1049/2001, conferma il ruolo centrale del Dipartimento per gli Affari Europei nel garantire un coordinamento efficace, coerente e tempestivo delle amministrazioni nazionali coinvolte nelle procedure di consultazione attivate dalle Istituzioni dell'Unione europea assicurando, nel contempo, una continua e proficua collaborazione con queste ultime.

Il numero delle consultazioni pervenute (107), pur mostrando una flessione nell'ultimo triennio, risultano in linea con la media storica registrata tra il 2019 e il 2025.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI

UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE

Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

L'elevato carico di lavoro dell'ufficio procedente è confermato dall'avvio di 217 istruttorie, con una frequenza media di una richiesta ogni due giorni lavorativi.

In tale contesto, la capacità di fornire puntuale e adeguato riscontro alle Istituzioni europee per oltre il 90% dei casi, dimostra un livello elevato di reattività del sistema nazionale, anche in considerazione della ristrettezza dei termini procedurali previsti (5 giorni). Tali termini, peraltro, penalizzano maggiormente gli Stati di grandi dimensioni, caratterizzati da un apparato amministrativo più articolato e complesso.

L'analisi delle serie storiche dell'ultimo settennio, come sopra rappresentato, evidenzia, da punto di vista quantitativo un numero più o meno stabile di consultazioni. Gli andamenti delle procedure senza risposta confermano la necessità di una costante capacità organizzativa, al fine di consolidare ulteriormente l'acquisizione dei riscontri e la tempestività degli stessi.

Particolarmente significativo, inoltre, è l'andamento delle decisioni di diniego o di accesso parziale, che negli ultimi tre anni si attesta su valori crescenti e prossimi al 40%. Tale evidenza trova spiegazione, per un verso, nel progressivo consolidamento e nella maggiore completezza dei registri pubblici delle istituzioni europee. Per altro verso, essa discende da un'applicazione più consapevole e rigorosa delle eccezioni di cui all'articolo 4 del Regolamento (CE) n. 1049/2001, in linea con un orientamento giurisprudenziale orientato a interpretare restrittivamente i limiti al principio di trasparenza.

La partecipazione ai lavori del Gruppo di lavoro sull'Informazione - Trasparenza (*Working Party on Information - Transparency*) del Consiglio dell'Unione europea ha rappresentato un ulteriore ambito qualificante dell'attività svolta dallo scrivente ufficio nel 2025. Il confronto sistematico con gli altri Stati membri e con il Segretariato Generale del Consiglio, ha consentito di dibattere e definire prassi condivise, nonché di assicurare una posizione nazionale unitaria nelle questioni più sensibili, comprese le domande di conferma e le procedure attivate dal Mediatore europeo. In parallelo, anche il costante raccordo con il "Tavolo nazionale di coordinamento sulla Trasparenza legislativa" ha contribuito in modo rilevante a rafforzare il dialogo tra il livello europeo e quello interno.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI

UFFICIO PER IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE

Servizio Coordinamento tematiche COREPER II

Sul piano giurisprudenziale, la sentenza *T-255/24 Martijn Frederik Nouwen v Council* descritta nella presente Relazione, si inserisce in un percorso evolutivo (a partire dalla sentenza *Sweden v Commission* e a seguire dalle sentenze *ClientEarth v Commission* e *De Capitani v European Parliament*) che ha progressivamente rafforzato l'interpretazione sostanziale del principio di trasparenza. La sentenza *Nouwen*, in particolare, conferma che la trasparenza costituisce la regola e le eventuali eccezioni (volte a tutelare la sicurezza pubblica, le relazioni internazionali, i dati sensibili, l'integrità dell'individuo e gli interessi commerciali) devono essere applicate in modo rigoroso, motivato e proporzionato. Risulta, pertanto, precluso il ricorso a presunzioni generali non adeguatamente circoscritte. È invece necessaria una valutazione concreta di ciascun documento, garantendo quantomeno l'accesso parziale ove ne ricorrano i presupposti.

In tale quadro, emerge con chiarezza come l'attività di coordinamento nazionale in materia di accesso ai documenti, oggetto della presente relazione, non si esaurisce in un adempimento procedurale, ma rappresenta un presidio sostanziale di legalità, coerenza e responsabilità istituzionale. La crescente complessità delle richieste, l'intensificarsi del controllo giurisdizionale e l'evoluzione delle prassi europee richiedono, infatti, un costante aggiornamento dottrinario, interpretativo e organizzativo, volto a garantire un equilibrio sempre più maturo tra l'esigenza di trasparenza e la tutela di interessi pubblici sensibili.

Alla luce di quanto esposto, l'attività svolta nel 2025 si pone in un percorso di continuo miglioramento, con riferimento, in particolare, alla tempestività dei riscontri interni e all'accuratezza delle motivazioni nei casi di diniego o accesso parziale.

Il consolidamento delle prassi, il rafforzamento del coordinamento interministeriale e l'attenzione all'evoluzione giurisprudenziale si confermano, pertanto, come direttrici prioritarie da seguire anche nel corso dell'anno 2026. Ciò nella prospettiva di continuare ad assicurare un'applicazione sempre più uniforme, consapevole e conforme al diritto dell'Unione del Regolamento (CE) n. 1049/2001, tenendo anche conto che l'accesso ai documenti è considerato un principio prioritario per garantire la trasparenza democratica.