



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

17 dicembre 2020*

«Impugnazione – Accesso ai documenti della Banca centrale europea (BCE) – Decisione 2004/258/CE – Articolo 4, paragrafo 3 – Eccezioni – Documento ricevuto dalla BCE – Consulenza di un prestatore esterno – Uso interno come parte di deliberazioni e consultazioni preliminari – Diniego di accesso»

Nella causa C-342/19 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 30 aprile 2019,

Fabio De Masi, residente in Amburgo (Germania),

Yanis Varoufakis, residente in Atene (Grecia),

rappresentati da A. Fischer-Lescano, Universitätsprofessor,

ricorrenti,

procedimento in cui l'altra parte è:

Banca centrale europea (BCE), rappresentata da F. von Lindeiner e A. Korb, in qualità di agenti, assistiti da H.-G. Kamann, Rechtsanwalt,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da J.-C. Bonichot, presidente di sezione, L. Bay Larsen (relatore), C. Toader, M. Safjan e N. Jääskinen, giudici,

avvocato generale: P. Pikamäe

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 9 luglio 2020,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il tedesco.

Sentenza

- 1 Con la loro impugnazione, i sigg. Fabio De Masi e Yanis Varoufakis chiedono l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 12 marzo 2019, De Masi e Varoufakis/BCE (T-798/17, in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2019:154), con la quale il Tribunale ha respinto il loro ricorso diretto a ottenere l'annullamento della decisione della Banca centrale europea (BCE) del 16 ottobre 2017 (in prosieguo: la «decisione controversa») che ha negato loro l'accesso al documento del 23 aprile 2015, redatto da un prestatore esterno su richiesta della BCE, intitolato «Risposte a quesiti riguardanti l'interpretazione dell'articolo 14.4 del protocollo n. 4 sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea» (in prosieguo: il «documento controverso»).

Contesto normativo

Decisione 2004/258

- 2 I considerando 3 e 4 della decisione 2004/258/CE della Banca centrale europea, del 4 marzo 2004, relativa all'accesso del pubblico ai documenti della Banca centrale europea (GU 2004, L 80, pag. 42), come modificata dalla decisione (UE) della Banca centrale europea, del 21 gennaio 2015 (GU 2015, L 84, pag. 64) (in prosieguo: la «decisione 2004/258»), sono così formulati:

«(3) Un accesso più ampio ai documenti della BCE dovrebbe essere garantito, preservando nel contempo sia l'indipendenza della BCE e delle banche centrali nazionali (BCN) prevista dall'articolo 108 del trattato e dall'articolo 7 dello statuto, sia la riservatezza di talune materie proprie dell'espletamento delle funzioni della BCE. Per tutelare l'efficacia del processo decisionale, comprese le consultazioni e le attività preparatorie interne, le riunioni degli organi decisionali della BCE sono riservate, a meno che l'organo competente decida di rendere pubblico il risultato delle loro delibere.

(4) Tuttavia, taluni interessi pubblici e privati dovrebbero essere tutelati mediante eccezioni. (...)».
- 3 Ai sensi dell'articolo 3, lettera a), della decisione summenzionata, ai fini della stessa decisione, per «documento» e «documento della BCE» si intende qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) elaborato o posseduto dalla BCE e relativo alle proprie politiche, attività o decisioni, come anche documenti provenienti dall'Istituto monetario europeo (IME) e dal Comitato dei governatori delle banche centrali degli Stati membri della Comunità economica europea.
- 4 L'articolo 4 della decisione in parola, rubricato «Eccezioni», ai paragrafi 2, 3 e 5 così dispone:

«2. La BCE rifiuta l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

– (...)

– (...) la consulenza legale,

– (...)

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

3. L'accesso a un documento elaborato o ricevuto dalla BCE per uso interno, come parte di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno alla BCE stessa, o per scambi di opinioni tra la BCE e le BCN, le ANC o le AND, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

(...)

5. Se solo alcune parti del documento richiesto sono interessate da una delle eccezioni, le parti restanti del documento sono divulgate».

5 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, di tale medesima decisione:

«Nel caso di un rifiuto totale o parziale, il richiedente può, entro 20 giorni lavorativi dal ricevimento della risposta della BCE, presentare una domanda di conferma chiedendo al Comitato esecutivo della BCE di riconsiderare la posizione di quest'ultima. Inoltre, in assenza di risposta della BCE entro il termine di 20 giorni lavorativi previsto per il trattamento delle domande iniziali, il richiedente ha facoltà di presentare una domanda di conferma».

Il regolamento (CE) n. 1049/2001

6 Il primo e il quarto considerando del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43), così recita:

«(1) L'articolo 1, secondo comma[,] del trattato sull'Unione europea sancisce il concetto di trasparenza, secondo il quale il trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini.

(...)

(4) Il presente regolamento mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti e a definirne i principi generali e le limitazioni a norma dell'articolo 255, paragrafo 2, del trattato CE».

7 L'articolo 4 di detto regolamento, rubricato «Eccezioni», ai paragrafi 2 e 3 dispone quanto segue:

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

– (...)

– (...) la consulenza legale,

– (...)

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

3. L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione».

Fatti e decisione controversa

- 8 I fatti di causa sono stati esposti dal Tribunale ai punti da 1 a 6 della sentenza impugnata e, ai fini del presente procedimento, possono essere sintetizzati come segue.
- 9 Con lettera del 24 aprile 2017 i sigg. De Masi e Varoufakis hanno chiesto alla BCE, sulla base della decisione 2004/258, l'accesso a tutti i pareri legali esterni che la BCE possa aver richiesto per esaminare le sue decisioni del 4 febbraio e del 28 giugno 2015 riguardanti l'erogazione di liquidità di emergenza concessa dalla Banca centrale greca a talune banche greche.
- 10 Con lettera del 31 maggio 2017 la BCE ha informato i ricorrenti che essa non aveva richiesto alcun parere legale per dette decisioni. Inoltre, essa li ha informati dell'esistenza del documento controverso.
- 11 Con lettera del 7 luglio 2017 i ricorrenti hanno chiesto alla BCE l'accesso a detto documento.
- 12 Con lettera del 3 agosto 2017 la BCE ha negato tale accesso sulla base, da un lato, dell'eccezione relativa alla tutela della consulenza legale, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, della decisione 2004/258, e, dall'altro, dell'eccezione relativa alla tutela dei documenti per uso interno, prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, di tale decisione.
- 13 Con lettera del 30 agosto 2017 i ricorrenti hanno presentato una domanda di conferma di accesso al documento controverso, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, di detta decisione.
- 14 Con lettera del 16 ottobre 2017 la BCE ha confermato la sua decisione del 3 agosto 2017 di negare l'accesso al documento controverso sulla base delle stesse eccezioni indicate in detta decisione.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

- 15 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 dicembre 2017, i sigg. De Masi e Varoufakis hanno proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa.
- 16 A sostegno di detto ricorso, i ricorrenti hanno dedotto, in sostanza, due motivi, vertenti, rispettivamente, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, della decisione 2004/258 e sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della medesima decisione.
- 17 Con la sentenza impugnata il Tribunale ha respinto il ricorso dei ricorrenti in quanto infondato. Al termine dell'esame del secondo motivo, esso ha dichiarato, al punto 74 di detta sentenza, che la BCE aveva legittimamente potuto fondare il suo diniego di concedere l'accesso al documento controverso sull'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258. Esso ha pertanto ritenuto che non fosse necessario esaminare il primo motivo vertente sull'eccezione al diritto di accesso prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, di tale decisione.
- 18 Per quanto riguarda la prima parte del secondo motivo, vertente su un'erronea applicazione dell'eccezione relativa alla tutela dei documenti per uso interno, il Tribunale ha ritenuto che non fosse necessario dimostrare l'esistenza di un pregiudizio grave al processo decisionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, di detta decisione. A tale riguardo, al punto 30 della sentenza impugnata, esso ha affermato che il diniego basato su tale disposizione presuppone unicamente che sia

dimostrato, da un lato, che tale documento sia per uso interno, come parte di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno alla BCE stessa o per scambi di opinioni tra la BCE e le autorità nazionali pertinenti e, dall'altro, che non vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di tale documento.

- 19 Orbene, esso ha rilevato che la BCE aveva correttamente ritenuto che il documento controverso fosse un documento per uso interno, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della medesima decisione, nei limiti in cui essa ha considerato che tale documento era destinato a fornire informazioni e un supporto alle deliberazioni del consiglio direttivo nell'ambito delle competenze ad esso attribuite dall'articolo 14, paragrafo 4, del protocollo n. 4 sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e della BCE.
- 20 Il Tribunale ha quindi respinto, ai punti da 44 a 47 della sentenza impugnata, l'argomento dei sigg. De Masi e Varoufakis secondo cui l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 non era applicabile al documento controverso in quanto quest'ultimo era un parere legale rientrante nell'ambito di applicazione dell'eccezione relativa alla tutela della consulenza legale, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, di detta decisione.
- 21 Il Tribunale ha inoltre respinto, ai punti da 48 a 52 della sentenza impugnata, l'argomento dei ricorrenti secondo cui i presupposti di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione summenzionata non sarebbero soddisfatti, dato che il documento controverso, da un lato, non sarebbe di natura interna e, dall'altro, non sarebbe collegato a un procedimento concreto.
- 22 Inoltre, il Tribunale ha analizzato e respinto, ai punti da 53 a 58 della sentenza impugnata, la censura relativa alla violazione dell'obbligo di motivazione.
- 23 Ai punti da 62 a 73 della sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto la seconda parte del secondo motivo, vertente sull'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del documento controverso.

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

- 24 Con la loro impugnazione, i ricorrenti chiedono che la Corte voglia:
- annullare integralmente la sentenza impugnata;
 - accogliere le domande presentate in primo grado, e
 - condannare la BCE alle spese.
- 25 La BCE chiede che la Corte voglia:
- respingere l'impugnazione, e
 - condannare i ricorrenti alle spese.

Sull'impugnazione

- 26 A sostegno della loro impugnazione, i ricorrenti deducono quattro motivi, vertenti, in primo luogo, sulla violazione dell'articolo 10, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 15, paragrafo 1, e dell'articolo 298, paragrafo 1, TFUE, nonché dell'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), in combinato disposto con l'articolo 52, paragrafo 1, di quest'ultima; in secondo

luogo, sulla violazione dell'obbligo di motivazione; in terzo luogo, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafi 2 e 3, della decisione 2004/258 e, in quarto luogo, sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, di detta decisione.

Sul primo motivo

Argomenti delle parti

- 27 Con il loro primo motivo, i ricorrenti fanno valere che il Tribunale ha violato il principio di trasparenza sancito dall'articolo 10, paragrafo 3, TUE, dall'articolo 15, paragrafo 1, e dall'articolo 298, paragrafo 1, TFUE, nonché dall'articolo 42 della Carta, in combinato disposto con l'articolo 52, paragrafo 1, di quest'ultima, alla luce del quale avrebbero dovuto essere interpretate le eccezioni previste dalla decisione 2004/258.
- 28 Tale motivo si articola in due parti.
- 29 Con la prima, si contesta al Tribunale di aver dichiarato, al punto 29 della sentenza impugnata, che, nell'ambito dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258, non è richiesta la dimostrazione di un pregiudizio grave al processo decisionale. A tal riguardo, i ricorrenti sostengono che il Tribunale si è erroneamente basato sul tenore letterale di tale disposizione e gli contestano di aver adottato un'interpretazione di tale disposizione che non sarebbe conforme all'articolo 10, paragrafo 3, TUE, all'articolo 15, paragrafo 1, e all'articolo 298, paragrafo 1, TFUE, nonché all'articolo 42 della Carta, in combinato disposto con l'articolo 52, paragrafo 1, di quest'ultima. Dette disposizioni, infatti, sancirebbero l'obiettivo di un'ampia trasparenza e un diritto di accesso ai documenti che il Tribunale avrebbe violato.
- 30 Secondo i ricorrenti, dal momento che il diritto primario fissa la soglia di limitazione del principio di trasparenza, la BCE non può abbassare tale soglia non tenendo conto del requisito di un pregiudizio grave al processo decisionale, quand'anche un simile requisito non sia menzionato all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, di tale decisione.
- 31 La BCE ritiene che la prima parte del primo motivo di ricorso debba essere respinta in quanto irricevibile. In subordine, detta istituzione sostiene che tale parte del primo motivo è infondata.
- 32 Con la seconda parte del primo motivo, i ricorrenti contestano al Tribunale di aver conferito alla BCE, al punto 54 della sentenza impugnata, un ampio margine di discrezionalità e di aver così ridotto la portata del suo controllo giurisdizionale, in violazione del diritto primario, cosicché sarebbe stata falsata la valutazione compiuta ai punti 43 e seguenti di tale sentenza. Essi ritengono che, a motivo della dimensione del principio di trasparenza, l'accesso ai documenti non costituisca una questione rimessa alla valutazione del singolo caso. Orbene, l'articolo 52 della Carta richiederebbe che le eventuali limitazioni a tale principio siano proporzionate e che le condizioni per l'applicazione di tali limitazioni siano oggetto di un controllo giurisdizionale completo.
- 33 La BCE ritiene tale parte irricevibile e, in ogni caso, infondata.

Giudizio della Corte

- 34 Per quanto riguarda la prima parte del primo motivo di impugnazione, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 170, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento di procedura della Corte, un'impugnazione non può modificare l'oggetto del giudizio svoltosi dinanzi al Tribunale. Inoltre, come risulta da una costante giurisprudenza della Corte, consentire a una parte di sollevare per la prima volta dinanzi alla Corte una censura che essa non aveva dedotto dinanzi al Tribunale equivarrebbe a

consentirle di sottoporre alla Corte, la cui competenza in sede d'impugnazione è limitata, una controversia più ampia di quella di cui era stato investito il Tribunale. Nell'ambito di un'impugnazione, la competenza della Corte è pertanto limitata all'esame della valutazione da parte del Tribunale dei motivi e degli argomenti discussi dinanzi ad esso (v., segnatamente, ordinanza del 15 gennaio 2020, BS/Parlamento, C-642/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:32, punto 24).

- 35 Orbene, l'interpretazione delle suddette disposizioni di diritto primario, come proposta dai ricorrenti, può essere utilmente invocata soltanto a sostegno di un'eccezione di illegittimità dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258. Dalla formulazione di detta disposizione risulta, infatti, che la BCE ha inteso negare l'accesso ai propri documenti qualora le condizioni previste da detta disposizione siano soddisfatte.
- 36 A tal proposito, occorre rilevare che questa stessa disposizione non fa alcuna menzione di una condizione come quella fatta valere dai ricorrenti. Pertanto, ritenere che un diniego di accesso ai documenti della BCE sulla base dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 sia subordinato a una condizione diversa da quella ivi definita costituirebbe un'interpretazione *contra legem* di tale disposizione.
- 37 In tali circostanze, e poiché i ricorrenti non hanno esplicitamente sostenuto dinanzi al Tribunale che l'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 violava, in tal modo, il principio di trasparenza, quale sancito dalle disposizioni del Trattato FUE o della Carta da essi invocate, si deve ritenere che una siffatta eccezione di illegittimità non sia stata sollevata in primo grado e non possa, quindi, essere invocata per la prima volta nell'ambito dell'impugnazione.
- 38 Certamente, un argomento non dedotto in primo grado non può essere considerato un motivo nuovo, irricevibile in sede di impugnazione, se rappresenta un mero ampliamento di un argomento già sviluppato nell'ambito di un motivo presentato nel ricorso dinanzi al Tribunale (sentenza del 16 novembre 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Commissione, C-250/16 P, EU:C:2017:871, punto 29). Tuttavia, occorre constatare che così non è nel caso di specie.
- 39 A tal riguardo, sebbene i ricorrenti abbiano citato tali disposizioni del diritto primario nel loro ricorso in primo grado, esse non sono state esplicitamente invocate, nell'atto introduttivo del ricorso, a fondamento di un'argomentazione volta a dimostrare la non conformità a dette disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258.
- 40 Ne consegue che, nei limiti in cui la tesi sostenuta dai ricorrenti in primo grado non postulava un'incompatibilità dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 con le suddette disposizioni del diritto primario e la compatibilità di tale prima disposizione è rimessa in discussione, per la prima volta, dinanzi alla Corte, tale parte del primo motivo non può essere considerata un ampliamento dei motivi enunciati nell'atto introduttivo del ricorso.
- 41 Di conseguenza, la prima parte del primo motivo di impugnazione deve essere respinta in quanto irricevibile.
- 42 Per quanto riguarda la seconda parte di tale motivo, va rilevato che il margine di discrezionalità riconosciuto alla BCE dal Tribunale al punto 54 della sentenza impugnata e la limitazione del controllo di legittimità esercitato da quest'ultimo riguardavano soltanto la questione se un interesse pubblico prevalente potesse essere leso dalla divulgazione del documento controverso. Tali considerazioni non hanno quindi potuto falsare la valutazione effettuata dal Tribunale ai punti da 43 a 52 di tale sentenza, i quali riguardano non già l'esistenza di un pregiudizio all'interesse pubblico, bensì i motivi atti a giustificare il diniego di accesso a un documento della BCE e la natura del documento controverso. Pertanto, l'argomento presentato dai ricorrenti su tale punto non può essere accolto.

- 43 Per quanto riguarda i punti da 53 a 58 della sentenza impugnata, occorre rilevare che il Tribunale ha analizzato in tali punti il motivo dei ricorrenti vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione in relazione all'eventuale pregiudizio al processo decisionale. Tenuto conto del fatto che la dimostrazione di un grave pregiudizio al processo decisionale non è richiesta nell'ambito dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258, come ha dichiarato il Tribunale, al punto 29 della sentenza impugnata, le considerazioni relative alla natura e all'intensità del controllo del giudice dell'Unione europea sull'esistenza di un pregiudizio all'interesse pubblico erano in ogni caso irrilevanti per l'esito di tale motivo.
- 44 Di conseguenza, gli argomenti sollevati dai ricorrenti nella seconda parte del primo motivo devono essere respinti.
- 45 Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, il primo motivo deve essere respinto in toto in quanto, in parte, irricevibile e, in parte, infondato.

Sul secondo motivo

Argomenti delle parti

- 46 Con il loro secondo motivo, i ricorrenti addebitano al Tribunale di aver violato, ai punti da 53 a 57 della sentenza impugnata, i requisiti di motivazione stabiliti dalla Corte in relazione al regolamento n. 1049/2001. In particolare, essi contestano al Tribunale di aver ammesso che la BCE possa basarsi su «effetti ipotetici» per giustificare il diniego di accesso ai suoi documenti. Orbene, i rischi generali e astratti non possono essere sufficienti a giustificare un tale rifiuto. Tale istituzione non avrebbe infatti spiegato in che modo l'accesso al documento richiesto potrebbe limitare lo «spazio di riflessione» della BCE e arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato dall'eccezione prevista all'articolo 4 della decisione 2004/258 che essa invoca.
- 47 La BCE propone di respingere tale motivo in quanto irricevibile e, in subordine, in quanto infondato.

Giudizio della Corte

- 48 Occorre anzitutto ricordare che il regolamento n. 1049/2001 non è applicabile al documento controverso, consultabile in base alle disposizioni della decisione 2004/258.
- 49 Per quanto riguarda l'asserita violazione dei requisiti in materia di motivazione degli atti delle istituzioni stabiliti dalla Corte relativamente al regolamento succitato, eccepita dai ricorrenti, si deve constatare che, mentre l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, di tale medesimo regolamento presuppone che sia dimostrato che la divulgazione del documento arreca grave pregiudizio al processo decisionale dell'istituzione, una siffatta dimostrazione non è richiesta nell'ambito dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258. Ne consegue che il Tribunale non era affatto tenuto a verificare se la BCE avesse fornito spiegazioni in merito al rischio di un grave pregiudizio al suo processo decisionale che l'accesso al documento controverso avrebbe potuto comportare.
- 50 Infatti, il rifiuto di accesso a un documento ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 presuppone unicamente che sia dimostrato, da un lato, che tale documento, in particolare, è per uso interno, come parte di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno alla BCE stessa e, dall'altro, che non vi sia un interesse pubblico prevalente che giustifichi la divulgazione del documento in parola.

- 51 Pertanto, è senza violare i requisiti in materia di motivazione degli atti delle istituzioni dell'Unione che il Tribunale, al punto 55 della sentenza impugnata, ha effettuato un controllo della motivazione della decisione controversa, dichiarando che essa precisava che il documento controverso era per uso interno, come parte di deliberazioni e consultazioni preliminari del consiglio direttivo, che la divulgazione di tale documento pregiudicherebbe la possibilità di una discussione effettiva, informale e riservata tra i membri degli organi decisionali e, di conseguenza, limiterebbe lo «spazio di riflessione» della BCE, e che, inoltre, la divulgazione del documento controverso, dal momento che quest'ultimo sarebbe isolato dal suo contesto, rischierebbe di arrecare pregiudizio all'indipendenza dei membri del consiglio direttivo.
- 52 Esso ha altresì correttamente dichiarato, al punto 57 della sentenza impugnata, che l'obbligo di motivazione non ostava a che la BCE si fondasse su considerazioni che tenessero conto degli effetti ipotetici che la divulgazione del documento controverso avrebbe potuto comportare sullo spazio di riflessione di detta istituzione.
- 53 Di conseguenza, il secondo motivo deve essere respinto in quanto infondato.

Sul terzo motivo

Argomenti delle parti

- 54 Con il loro terzo motivo, suddiviso in due parti, vertente sostanzialmente sui punti da 43 a 50 della sentenza impugnata, i ricorrenti addebitano al Tribunale, da un lato, di aver violato l'ambito di applicazione dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258, riguardante i documenti per uso interno, e dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, di tale decisione, relativo alla consulenza legale e, dall'altro, di aver interpretato erroneamente tale prima disposizione dichiarando che le condizioni per la sua applicazione erano soddisfatte nel caso di specie.
- 55 Più precisamente, nell'ambito della prima parte di tale terzo motivo, i ricorrenti sostengono che, alla luce della sua formulazione, l'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, della decisione 2004/258 riguarda la «consulenza legale», mentre l'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione in parola riguarda soltanto i documenti non ascrivibili alla consulenza legale. Orbene, al Tribunale viene addebitato di non aver risposto alla questione se il documento controverso costituisse o meno un parere legale ai sensi di detta prima disposizione.
- 56 Essi sostengono, a tale riguardo, che, poiché il documento controverso costituisce una risposta astratta e scientifica a una questione di diritto e non un parere giuridico, il documento controverso non può essere qualificato come tale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, della decisione 2004/258.
- 57 Di conseguenza, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale, al punto 43 della sentenza impugnata, l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 avrebbe dovuto essere esclusa a causa dell'effetto preclusivo dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, di tale decisione, che sarebbe *lex specialis* rispetto alla prima, in quanto l'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, della decisione 2004/258 disciplina in modo esaustivo le eccezioni al principio di trasparenza applicabile a tale tipo di documenti.
- 58 Nell'ambito della seconda parte di detto motivo, i ricorrenti contestano l'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 effettuata dal Tribunale. A tal riguardo, essi ribadiscono che, al pari dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, l'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 è volto a tutelare l'integrità del processo decisionale interno della BCE. Orbene, il documento di cui si chiede la divulgazione non

rientrerebbe nell'ambito di applicazione di quest'ultima disposizione, in quanto non sarebbe per l'uso interno di uno specifico processo decisionale, ma costituirebbe un'analisi esterna volta a definire il «perimetro» delle competenze della BCE.

59 La BCE contesta tali argomenti e propone di respingere in toto detto motivo.

Giudizio della Corte

60 Per quanto riguarda la prima parte, occorre anzitutto rilevare che la formulazione dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, della decisione 2004/258 non contiene alcuna indicazione atta a conferirle il carattere di *lex specialis* rispetto all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione summenzionata.

61 Come risulta da quest'ultima disposizione, infatti, l'eccezione ivi prevista riguarda i documenti elaborati o ricevuti dalla BCE per uso interno, come parte di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno a detta istituzione o per scambi di opinioni tra quest'ultima e le autorità nazionali.

62 Inoltre, non vi è nulla nella formulazione dell'articolo 4 della decisione in parola che escluda che una stessa parte di un documento possa essere interessata da più eccezioni tra quelle in esso previste.

63 Il Tribunale ha quindi giustamente dichiarato, ai punti da 44 a 47 della sentenza impugnata, che la BCE, al fine di valutare una domanda di accesso a taluni documenti in suo possesso, può prendere in considerazione diversi motivi di diniego, nel caso di specie, sia il motivo di diniego di cui all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, della decisione 2004/258, sia quello di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, di tale decisione.

64 Inoltre, è irrilevante, ai fini dell'applicazione dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258, che il documento controverso possa essere qualificato anche come «consulenza legale», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, di tale decisione. Infatti, la possibilità di far valere l'eccezione prevista da detta prima disposizione non è stata subordinata dal legislatore dell'Unione al fatto che i documenti in essa menzionati non rientrino nella «consulenza legale», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, di detta decisione.

65 Ciò premesso, la prima parte del terzo motivo deve essere respinta in quanto infondata.

66 Per quanto riguarda la seconda parte del terzo motivo, va osservato che, conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258, l'accesso a un documento elaborato o ricevuto dalla BCE per uso interno, come parte di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno alla BCE stessa, o per scambi di opinioni tra la BCE e le autorità nazionali, è negato anche una volta adottata la decisione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

67 Per quanto riguarda, da un lato, la condizione relativa all'uso interno dei documenti, va ricordato che il documento controverso è stato richiesto a un prestatore esterno al fine di arricchire le riflessioni interne degli organi decisionali della BCE e di fornire un supporto alle deliberazioni e alle consultazioni di quest'ultima.

68 A tal fine, occorre rilevare che l'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 è redatto in modo da tutelare i documenti preparatori interni, anche qualora il documento controverso fosse redatto da un fornitore esterno, in quanto tale disposizione fa esplicito riferimento a un documento «ricevuto» dalla BCE.

- 69 Inoltre, come giustamente precisato dal Tribunale al punto 49 della sentenza impugnata, nella decisione controversa non si sostiene che il documento controverso sia un documento interno, bensì che esso sia per uso interno.
- 70 Il Tribunale ha quindi correttamente dichiarato, al punto 41 della sentenza impugnata, che la BCE aveva potuto validamente ritenere che il documento controverso fosse un documento per uso interno ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258.
- 71 D'altro lato, la formulazione dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 non può essere letta nel senso che essa riserva la tutela ivi prevista ai soli documenti relativi a uno specifico processo decisionale. In effetti, tale disposizione richiede unicamente che un documento sia utilizzato «come parte di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno alla BCE stessa». Orbene, come sostiene la BCE, sebbene le deliberazioni e le consultazioni preliminari possano riguardare un procedimento concreto, esse possono anche avere un oggetto più ampio e riguardare questioni di carattere generale. In tal senso, facendo riferimento anche ai documenti per scambi di opinioni tra la BCE e le autorità nazionali, la disposizione in parola ha l'effetto di ricomprendere, in modo ampio, i documenti collegati a processi interni della BCE.
- 72 Una siffatta interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 non può essere rimessa in discussione dalla soluzione adottata nella sentenza del 13 luglio 2017, *Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissione* (C-60/15 P, EU:C:2017:540), fatta valere dai ricorrenti.
- 73 In tale sentenza, la Corte ha dichiarato, in sostanza, che era possibile negare l'accesso a un documento sulla base dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 solo se il processo decisionale riguarda l'adozione di una decisione.
- 74 Orbene, a differenza di tale regolamento, e contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti al riguardo, l'oggetto della tutela prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 e all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 non è identico. Infatti, tale disposizione della decisione 2004/258 fa riferimento a deliberazioni e consultazioni preliminari in seno alla BCE stessa, mentre un siffatto riferimento non è contenuto nell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001.
- 75 Peraltro, sebbene l'articolo 4, paragrafo 3, di tale regolamento subordini il diniego di accesso a un documento alla condizione che quest'ultimo sia «relativo ad una questione su cui la stessa [istituzione] non abbia ancora adottato una decisione», l'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 non contiene una siffatta precisazione. Al contrario, nell'ambito della decisione 2004/258, la BCE ha infatti inteso conferire una tutela ai suoi documenti anche nel caso di un processo decisionale completo, poiché, secondo quest'ultima disposizione, l'accesso al documento viene negato anche «una volta adottata» la decisione.
- 76 Inoltre, occorre ricordare che la BCE, con la decisione 2004/258, ha scelto di conferire un diritto di accesso ai suoi documenti, alle condizioni e nei limiti da essa definiti. La medesima decisione mira quindi a tutelare tale diritto di accesso, tenendo conto al contempo della specificità di tale istituzione che, conformemente all'articolo 130 TFUE, deve poter perseguire efficacemente gli obiettivi assegnati ai suoi compiti, grazie all'esercizio indipendente dei poteri specifici di cui essa dispone a tali fini in forza del Trattato e dello statuto del SEBC.
- 77 Inoltre, va ricordato che il contesto normativo in materia di accesso ai documenti della BCE previsto dai Trattati differisce, in forza dell'articolo 15, paragrafo 3, quarto comma, TFUE, a seconda che la BCE eserciti o meno funzioni amministrative. Orbene, anche qualora le norme relative all'accesso ai documenti delle istituzioni soggette a tale comma dovessero essere adottate in conformità al regolamento n. 1049/2001, non si può ritenere che un documento come quello controverso,

contenente una consulenza giuridica sull'interpretazione dell'articolo 14, paragrafo 4, del protocollo n. 4 sullo statuto del Sistema europeo di banche centrali e della BCE, riguardi l'esercizio delle funzioni amministrative della BCE.

- 78 Ne consegue che l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001 concepisce il diniego di accesso a un documento soltanto in relazione a una decisione concreta, mentre, nell'ambito dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258, la tutela della riservatezza dei documenti della BCE è garantita anche quando tali documenti non rientrano nel processo di adozione di una simile decisione.
- 79 Pertanto, è in base a un'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 esente da errori di diritto, che il Tribunale ha respinto gli argomenti dei ricorrenti in primo grado.
- 80 La seconda parte del terzo motivo di impugnazione deve pertanto essere respinta in quanto infondata e, di conseguenza, il terzo motivo deve essere respinto in toto.

Sul quarto motivo

Argomenti delle parti

- 81 Con il loro quarto motivo, i ricorrenti addebitano al Tribunale di non aver tenuto conto, ai punti da 62 a 72 della sentenza impugnata, dell'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del documento controverso.
- 82 A tale riguardo, essi sostengono che, quand'anche le condizioni di applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258 fossero soddisfatte, sussisterebbe nondimeno un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del documento controverso.
- 83 Deporrebbero in tal senso considerazioni legate al controllo della legittimità dell'azione della BCE. Infatti, la constatazione di un'eventuale illegittimità di una decisione della BCE rientrerebbe nell'ambito dell'interesse pubblico. Inoltre, dal considerando 1 della decisione 2004/258 risulterebbe che una maggiore trasparenza comporta una migliore partecipazione dei cittadini ai processi decisionali. Infine, essi addebitano al Tribunale di aver ponderato gli interessi in gioco senza indicare concretamente e in maniera circostanziata quale pregiudizio sarebbe arrecato agli interessi della BCE.
- 84 Peraltro, i ricorrenti considerano che, dichiarando che la prova di un grave pregiudizio al processo decisionale non era richiesta e riducendo così il suo controllo giuridico al controllo dell'abuso di potere, il Tribunale avrebbe fondato il controllo dell'esistenza di un interesse pubblico su un criterio errato. Infatti, l'esistenza di un rischio o di un grave pregiudizio non sarebbe stata dimostrata né riguardo alla tutela della consulenza legale né riguardo alla tutela del processo decisionale interno.
- 85 Pertanto, contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale, la presa in considerazione di fattori astratti e puramente ipotetici è insufficiente a giustificare il rischio di un pregiudizio all'interesse tutelato.
- 86 La BCE ritiene che tale motivo debba essere respinto in quanto irricevibile e, in subordine, infondato.

Giudizio della Corte

- 87 Per quanto riguarda tale motivo, occorre rilevare che gli argomenti dei ricorrenti relativi alla negazione da parte del Tribunale dell'esistenza di un interesse pubblico prevalente riproducono quelli già adottati in primo grado. Pertanto, con i loro argomenti, i ricorrenti mirano, in realtà, a ottenere un mero

riesame del ricorso presentato dinanzi al Tribunale, ciò che esula dalla competenza della Corte (v., segnatamente, sentenza del 9 settembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punti 62 e 63).

- 88 Quanto all'argomento dei ricorrenti secondo il quale spettava alla BCE caratterizzare un pregiudizio grave al processo decisionale, esso si basa su una premessa errata, dal momento che, nell'ambito dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, della decisione 2004/258, una siffatta dimostrazione non è richiesta, come già rilevato al punto 43 della presente sentenza. Come emerge da tale punto, l'argomento dei ricorrenti relativo alla prova di un pregiudizio grave al processo decisionale è inconferente.
- 89 Di conseguenza, occorre respingere tale motivo in quanto, in parte, irricevibile e, in parte, inconferente.
- 90 Dall'insieme delle considerazioni sin qui svolte risulta che nessuno dei motivi dedotti dai ricorrenti a sostegno della loro impugnazione può essere accolto.
- 91 Pertanto, l'impugnazione deve essere integralmente respinta.

Sulle spese

- 92 Conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, applicabile al procedimento d'impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, dello stesso regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. I ricorrenti, rimasti soccombenti, devono essere condannati alle spese, conformemente alla domanda della BCE.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

1) L'impugnazione è respinta.

2) I sigg. Fabio De Masi e Yanis Varoufakis sono condannati alle spese.

Firme