

Trasparenza o caveau? Il “modello europeo” di accesso ai documenti amministrativi alla prova delle regole della BCE

di Francesco Campodonico

Title: Transparency or the vault? The “European model” of access to administrative documents to the test of the ECB rules

Keywords: Access to ECB documents; Decision 2004/258/EC; Exceptions.

1. – “The ruling... stinks”. Così l'onorevole Fabio De Masi, italo-tedesco, deputato al Bundestag dal 2017 ed esponente di “Die Linke”, ha accolto la pubblicazione della sentenza in commento. Con essa, la CGUE ha respinto l'appello proposto da De Masi e dall'ex ministro delle finanze greco, Yanis Varoufakis, contro la pronuncia del Tribunale (12 marzo 2019, *De Masi e Varoufakis c. BCE*, T-798/17), con cui era stata confermata la legittimità del diniego all'accesso ad un documento detenuto dalla BCE. Tale documento è dunque rimasto riservato; ad oggi, infatti, ne sono noti soltanto il titolo - “Risposte a questioni riguardanti l'interpretazione dell'articolo 14.4 del protocollo sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea” - e la data, il 23 aprile 2015. Secondo i ricorrenti, però, quel testo avrebbe un grande interesse pubblico: sulla base dei suoi contenuti sarebbero state adottate dalla BCE le misure per fronteggiare la crisi ellenica di liquidità. Benché il documento risalga al 2015, Varoufakis e De Masi sono venuti a conoscenza dell'esistenza di questo “parere legale esterno” (secondo la definizione datane dagli uffici della BCE) solo nel maggio del 2017, a seguito di una prima richiesta (anch'essa con esito negativo) di accesso ad altri documenti della Banca. Appena appresa la notizia, i due avevano comunque richiesto l'accesso al documento in questione, ai sensi della decisione 2004/258/CE, che stabilisce la procedura - e le relative eccezioni - per le istanze di ostensione documentale rivolte alla BCE. Tuttavia, all'esito del procedimento interno, il Comitato esecutivo della Banca lo aveva negato, ritenendo che, nel caso specifico, ricorressero due diverse “eccezioni” previste dall'art. 4 della decisione precitata: la tutela della “consulenza legale” (par. 4, secondo trattino) e della documentazione “per uso interno” (par. 3, primo comma).

2. – Nei termini che si vedranno meglio appresso, questa pronuncia trova il suo fondamento in una distinzione concettuale non sempre ben esplicitata, ossia quella tra principio di trasparenza previsto dai trattati europei e diritto di accesso documentale. Dalla fine degli anni Novanta, infatti, i due concetti hanno conosciuto un'opera di sostanzialmente assimilazione da parte di un'ermeneutica giudiziale favorevole alla massima estensione possibile del secondo in quanto strumento di realizzazione del primo (sul punto, v.si i contributi, più risalenti, di L. Limberti, *La natura giuridica del diritto d'accesso resta “sospesa” tra principio democratico e poteri di autorganizzazione delle istituzioni comunitarie*, in *Rivista italiana di diritto pubblico e*

comunitario, 1996, 1230 ss.; C. Rivadossi, *Il diritto d'accesso agli atti delle istituzioni europee all'ennesima prova della Corte di Giustizia. Brevi note a commento della sentenza della Corte di Giustizia, prima sezione, 21.07.2011, C-506/08 P*, in *Rivista AIC*, fascicolo 3/2012 e dottrina ivi richiamata). Secondo i primi commentatori dell'istituto, diritto d'accesso e principio di trasparenza "possono essere considerati due aspetti di uno stesso problema, che è quello della realizzazione delle condizioni di base per un efficace controllo degli apparati pubblici da parte degli amministrati" (così L. Limberti, *op. cit.*). Solo in seguito, tuttavia, il tema ha trovato alimento in quelle riflessioni, più generali quanto preziose, intorno alla generale tendenza a "concettualizzare la democrazia in termini di trasparenza" e, dall'altro, al processo di democratizzazione dell'Unione in relazione ai temi dell'informazione, della consultazione e, in definitiva, dell'accesso alla conoscenza (su questo v. Rivadossi, *op. cit.*). Dal dibattito sul c.d. "deficit democratico" dell'Unione si è quindi approdati al tema della *governance* dei meccanismi interistituzionali e, quindi, dei processi decisionali, che sono divenuti la sede privilegiata dell'apertura europea al confronto e al dialogo "informato" con la società e i diversi *stakeholder*. Le procedure di accesso ai documenti amministrativi, sia a livello europeo sia a livello di stati membri, rappresentano dunque una forma importante, se non la principale, di realizzazione di questa apertura nei processi decisionali (con speciale riguardo ai procedimenti in materia ambientale). Una lettura convincente, infatti, segnala come, a livello dell'Unione, l'introduzione delle procedure di accesso agli atti delle istituzioni abbia contribuito a sanare una "frattura" tra potere politico e responsabilità democratica, facendo uscire le sue istituzioni dalla tipica opacità delle "procedure riservate" negli organismi sovranazionali (cfr. K.A. Armstrong, *Citizenship of the Union? Lesson from Carvel and the Guardian*, in *The Modern Law Review*, 1996, 582 ss.). La notevole evoluzione, cui si è accennato, del principio di trasparenza in ambito eurolunitario, ha spinto recentemente alcuni autori (v. C. Tommasi, *Il diritto di accesso nell'ordinamento dell'Unione europea: trasparenza o opacità amministrativa?*, 21 settembre 2018, www.gruppodipisa.it, cui si rimanda per le ulteriori considerazioni sul punto) a parlare di un vero e proprio "modello europeo" di accesso documentale, che sembrerebbe possibile collocare a "metà strada" tra il modello del *Freedom of Information Act* (FOIA) di origine statunitense e quello adottato, invece, da alcuni Stati membri dell'Unione, come l'Italia (v. il d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016). A differenza del primo, di stampo prettamente individualistico, quest'ultimo modello avrebbe posto l'accento sull'interesse pubblico alla conoscenza dei documenti (naturalmente la letteratura sul punto è vastissima, per tutti si veda M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, n. 5).

3. - La tesi dell'esistenza di un modello europeo "per l'accesso" non è sprovvista di fascino benché il quadro normativo europeo in materia sia complesso e necessiti qui di alcune brevi precisazioni. Secondo alcuni, l'istituto dell'accesso avrebbe avuto origine nella giurisprudenza della Corte di Giustizia: in *Zwartveld e a. c. Commissione* (Ord. 13 luglio 1990, C-2/88), infatti, il supremo giudice europeo avrebbe "enucleato" l'accesso come elemento "strumentale alla partecipazione ai procedimenti amministrativi ed all'esercizio del diritto di difesa del privato" (v. ancora C. Tommasi, *op. cit.*). Altri, più prudentemente, si sono limitati ad osservare come "il contributo ermeneutico della giurisprudenza (sia) stato determinante per le prime, assai rilevanti, affermazioni della garanzia del diritto di accesso" (M.T.P. Caputi Jambrenghi, *Lineamenti sul diritto di accesso ai documenti amministrativi nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista trimestrale di diritto comunitario*, 1997, 705). Nell'ambito del sistema normativo dell'Unione, tuttavia, la genesi dell'istituto ha fatto seguito all'introduzione del principio di trasparenza a livello di diritto

primario (v. la Dichiarazione n. 17 allegata al Trattato di Maastricht; per una ricostruzione dell'evoluzione normativa, v. R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, 293 ss.; F. Donati, *L'accesso ai documenti nel diritto dell'Unione europea*, articolo destinato agli *Scritti in onore di Franco Modugno* contenente la Relazione tenuta al Convegno "Il Diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241/1990", Università degli Studi di Roma Tre, Roma, 10 novembre 2010).

Quindi, con la firma del Trattato di Amsterdam, gli Stati membri hanno deciso "di segnare una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini" (v. secondo comma dell'art. 1 del TUE). A dare concretezza al "nuovo" principio è intervenuto l'art. 255 del TCE, con cui è stato conferito a "qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro" "il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione". Tuttavia, la piena attuazione del diritto si è avuta solo nel 2001, con l'adozione del regolamento CE n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione e sul quale esiste una giurisprudenza cospicua (tra le altre, v. Corte di Giust. sentenza del 13 luglio 2017, *Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH c. Commissione*, C-60/15; Sentenza 18 luglio 2017, *Commissione c. Patrick Breyer e a.*, C-213/15 P; sentenza del 14 novembre 2013, *LPN e Finlandia/Commissione*, riunite C-514/11 P e C-605/11, nonché giurisprudenza ivi richiamata; sentenza del 21 settembre 2010, *Svezia e a./API e Commissione*, riunite C-514/07, C-528/07 e C-532/07; nonché un famoso *leading case*: sentenza del 10 luglio 2008, *Svezia e Turco/Consiglio*, riunite C-39/05 P e C-52/05).

Con la revisione seguita a Lisbona, il principio di trasparenza ha conosciuto una nuova "articolazione" nel testo dei trattati. Infatti, sia l'art. 10, par. 3 TUE ("Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini") sia l'art. 298, par. 1 TFUE ("Nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente") hanno messo in rilievo l'esigenza di un'apertura sostanziale dei processi decisionali di cui si diceva. Ma è effettivamente con l'art. 15 del TFUE che l'ambito di applicazione del principio di trasparenza si è ampliato (in questo senso, v. *Commissione c. Patrick Breyer e a. e Regno di Svezia e a./API c. Commissione*), collegandosi direttamente al tema del diritto di accesso e del relativo istituto giuridico (v. anche l'art. 42 della CDFUE). L'accesso, infatti, è stato esteso ai documenti, "a prescindere dal loro supporto", delle "istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione", ivi incluse la CGUE, la BCE e la BEI, ma solo "allorché esercitano funzioni amministrative" (v. art. 15, paragrafo 3, quarto comma TFUE). Limitatamente a queste tre istituzioni, dunque, il Trattato ammette una sorta di "regime differenziato" in tema di accesso documentale, a cui ognuna di esse ha dato una propria disciplina specifica (a parte la già citata decisione 2004/258/CE della BCE, v., per la Corte di Giustizia, da ultimo, la Decisione del 26 dicembre 2019 (2020/C 45/02) e, per la BEI, le Regole per l'accesso del pubblico ai documenti, approvate dal Comitato direttivo della Banca il 27.11.2002 (2002/C 292/08)).

4 – La normativa adottata dalla BCE si è evidentemente ispirata al regolamento 1049/2001, seppur con significative differenze, alcune delle quali sono state analizzate dalla Corte nella sentenza in commento. A fondamento di questa pronuncia del supremo giudice dell'Unione vi è, infatti, un rilievo di carattere comparativo tra i due testi normativi: delle tre tipologie di eccezioni all'accesso

previste dal regolamento 1049/2001 (su cui, *amplius*, in C. Tommasi, *op. cit.* e G. Locchi, *Il principio di trasparenza in Europa nei suoi risvolti in termini di governance amministrativa e di comunicazione istituzionale dell'Unione*, in www.amministrazioneincammmino.it) la decisione della Banca Centrale ne contempla soltanto due. Nello specifico, la decisione della BCE ammette (art. 4, par. 1, comma 1, lett. a) le eccezioni di tipo assoluto per le quali l'accesso è categoricamente escluso (ad esempio in caso di accesso a documenti che possano pregiudicare "la riservatezza delle riunioni degli organi decisionali della BCE", la "sicurezza pubblica", la "stabilità del sistema finanziario") e quelle relative, per le quali l'accesso a un documento è rifiutato a meno che non vi sia un "interesse pubblico prevalente alla divulgazione". Queste ultime si applicano sia ai documenti "per uso interno" (art. 4, par. 3, comma 1) sia a quelli la cui divulgazione potrebbe arrecare pregiudizio alla "tutela di interessi commerciali di persona fisica o giuridica", "ai procedimenti giudiziari", ecc. (v. art. 4, par. 2). Nella decisione della BCE, invece, scompare quella "terza tipologia" di eccezioni che, ai sensi del regolamento 1049/2001, trova applicazione per la tutela dei documenti "per uso interno" *ma solo* nel caso in cui dalla loro divulgazione derivi un "grave pregiudizio" al processo decisionale dell'istituzione. La differenza è sottile ma molto rilevante: mentre la Commissione, il Parlamento e il Consiglio possono rifiutare l'accesso a questo tipo di documenti "per uso interno" solo motivando in ordine alla sussistenza di un "grave pregiudizio" (c.d. "*harm test*") al processo decisionale dell'istituzione, la BCE non è tenuta a farlo, potendosi limitare ad un giudizio di bilanciamento in ordine alla "sussistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione". Nel caso in esame, con il primo motivo di appello, De Masi e Varoufakis denunciano davanti alla Corte questa diversità di disciplina, che, secondo un condivisibile rilievo, porterebbe ad un sostanziale abbassamento del livello di tutela del diritto stesso. In sintesi, i ricorrenti lamentano il mancato rispetto del principio di trasparenza, che, a loro avviso, avrebbe dovuto orientare il Tribunale in un'interpretazione "costituzionalmente orientata" dell'art. 4, par. 3, primo comma della Direttiva 2004/258. Nello specifico, come abbiamo visto, quest'ultima disposizione non prevede che la BCE debba valutare se il diniego all'ostensione vada ad arrecare un grave pregiudizio al processo decisionale (che è invece un requisito "standard" per l'accesso ai sensi del reg. 1049/2001). Secondo i ricorrenti, dunque, il giudice di primo grado avrebbe dovuto ritenere implicito tale requisito proprio in quanto costituirebbe uno standard minimo imposto dall'osservanza del generale principio di trasparenza previsto dai trattati. La Corte, benché non escluda affatto la possibile illegittimità della decisione della BCE, almeno *in parte qua*, per contrasto con le norme di diritto primario richiamate dai ricorrenti, è "costretta" a dichiarare irricevibile il motivo di gravame. Da un lato, infatti, il chiaro tenore letterale della disposizione citata della BCE non consentirebbe un'interpretazione *contra legem* di quest'ultima da parte del Tribunale e, dall'altro, l'eccezione di illegittimità della stessa disposizione non è stata invocata in primo grado e, pertanto, deve ritenersi preclusa in appello.

5. – Fin dalla sua prima introduzione nell'ambito dell'ordinamento comunitario, l'accesso ai documenti delle istituzioni può essere limitato per "ragioni di interesse pubblico o privato" (v. sentenza 1 febbraio 2007, *Sison c. Consiglio*, C-266/05; sentenza 18 dicembre 2007, *Svezia c. Commissione*, C-64/05; sentenza 29 giugno 2010, *Commissione c. Technische Glaswerke Ilmenau*, C-139/07,). Tuttavia, per evitare che tale diritto soggettivo si riduca ad un "guscio vuoto", la Corte di Giustizia ha imposto da tempo la motivazione del rifiuto all'ostensione dei documenti come un ineludibile momento di chiarezza in ordine alla natura, al carattere e ai limiti dell'interesse, di volta in volta, ritenuto maggiormente meritevole di tutela (v.

Regno di Svezia e a./API c. Commissione, punto 71 e ss.). Ad ulteriore rafforzamento dei contenuti di questo diritto, poi, le “eccezioni” all’accesso (ma, evidentemente, “solo” quelle previste dal regolamento 1049/2001) devono essere interpretate e applicate restrittivamente dal giudice (v. le sentenze della Corte già citate *Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH c. e Commissione*; *Svezia/Commissione* ma anche sentenza del 21 luglio 2011, *Svezia/MyTravel c. Commissione*, C-506/08 e, del Tribunale, sentenza del 4 giugno 2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein*, T 376/13). La disciplina della BCE sull’accesso ai “suoi” documenti sembrerebbe però discostarsi dal quadro di questi principi sia in termini di limiti allo scrutinio giurisdizionale del rispetto dell’obbligo di motivazione da parte dell’istituzione sia di applicazione delle tecniche di bilanciamento. A valle delle analisi sopra viste, infatti, la Corte riconosce che se “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” allora “le considerazioni relative alla natura e all’intensità del controllo del giudice dell’Unione europea sull’esistenza di un pregiudizio all’interesse pubblico (sono) in ogni caso irrilevanti”, quantomeno ai fini della valutazione della fondatezza dei motivi di gravame proposti (v. punto 43 della sentenza in commento). Per questa ragione viene dichiarato infondato anche il secondo motivo di ricorso, incentrato sulla violazione della sopra citata giurisprudenza della CGUE (e del relativo quadro di principi) da parte del Tribunale. Per i ricorrenti, infatti, il Tribunale avrebbe ammesso un diniego di accesso basato su effetti negativi meramente “ipotetici”, consistenti in “rischi generali e astratti” paventati dalla BCE ma rimasti indimostrati. Il ragionamento svolto dalla Corte, tuttavia, non lascia spazio a un argomento di questo tipo: se è vero che la disciplina applicabile alla BCE non richiede (a differenza di quanto previsto dal regolamento 1049/2001) una motivazione per il diniego all’accesso che si basi sulla gravità del pregiudizio arrecato al processo decisionale, l’eventuale motivazione addotta in concreto non può comunque ritenersi carente perché non lo dimostra.

6. – Con il terzo motivo di appello, invece, i due esponenti della sinistra europea contestano che il documento richiesto possa essere considerato, come è stato fatto dal Tribunale, un “documento per uso interno” in quanto, in realtà, costituirebbe solo “un’analisi esterna volta a definire il “perimetro” delle competenze della BCE”. Il problema della qualificazione del documento controverso è oggetto di un’analisi attenta nelle conclusioni dell’Avvocato Generale Pikamäe, le quali meritano comunque di essere qui segnalate perché giungono ad un esito opposto a quello della Corte. In estrema sintesi, l’AG ritiene in errore il primo giudice in quanto non avrebbe considerato rilevante, ai fini dell’eccezione prevista per i documenti “per uso interno”, l’elemento della riconducibilità del documento ad un “procedimento concreto” della BCE. In altre parole, secondo Pikamäe, la possibilità di escludere dall’accesso un documento in quanto “per uso interno” dovrebbe considerarsi legata al suo effettivo collegamento con un processo decisionale della Banca, non essendo percorribile un’interpretazione estensiva della disposizione stessa che vi comprenda anche procedimenti amministrativi solo “futuri e ipotetici”. La Corte non condivide la lettura, fatta propria dall’Avvocato generale, dell’art. 4, par. 3, primo comma della decisione 2004/258. Al punto 71 della sentenza, nega che questa disposizione possa essere intesa nel senso che “la tutela” si applica solo ai documenti relativi a uno “specifico processo decisionale”. Si accoglie, invece, l’interpretazione “estensiva” (e discutibile) proposta dalla BCE: “sebbene le deliberazioni e consultazioni preliminari possano riguardare un procedimento concreto, esse possono anche avere un oggetto più ampio e riguardare questioni di carattere generale”. In questo modo, la Corte riconduce nell’ambito dell’eccezione *de qua* anche i “processi interni”

alla BCE e, dunque, non solo quelli volti a produrre effetti esterni, nei confronti di terzi.

A sostegno della sua decisione sul punto, la Corte richiama anche il paragrafo 3 dell'art. 15 del TFUE, nella parte in cui ammette l'estensione del "contesto normativo in materia di accesso" alla BCE, alla Corte di Giustizia e alla BEI "soltanto allorché esercitano funzioni amministrative". Da qui, i giudici traggono due conclusioni di carattere, rispettivamente, generale e particolare, che meritano grande attenzione per la loro portata prospettica. Quanto alla prima, infatti, la Corte ritiene che la tutela della riservatezza dei documenti della BCE debba essere garantita (a differenza di quanto avviene per le tre istituzioni che ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento 1049/2001, ossia il Parlamento, la Commissione e il Consiglio) anche quando tali documenti non rientrano nel processo di adozione di una "decisione concreta". A differenza del regolamento 1049/2001, ove l'eccezione "per uso interno" è applicabile solo nel caso in cui "il documento sia relativo a una questione su cui la stessa istituzione non abbia ancora adottato una decisione", la disciplina applicabile alla BCE non contiene un'analoga condizione. Quanto alla seconda, invece, la Corte sostiene che "un documento come quello controverso", recante una "consulenza giuridica" sull'interpretazione dell'art. 14, par. 4 sullo Statuto del SEBC e della BCE, non può ritenersi inerente "l'esercizio delle funzioni amministrative della BCE" (v. punto 77). La conclusione appare invero piuttosto *tranchant*: la Corte non spiega né si premura di analizzare la lettera del trattato o di chiarire cosa possa o meno essere ricondotto all'esercizio delle "funzioni amministrative". Una maggiore prudenza sul punto, forse, sarebbe stata opportuna. Del resto, sembra (quantomeno) legittimo il dubbio che un documento del genere possa essere considerato funzionale all'esercizio di alcune funzioni amministrative della BCE o, magari, *anche* di queste.

1338

7. – Per diverse ragioni la sentenza appare dunque degna di nota. Anzitutto rappresenta un'occasione preziosa per tornare sui contenuti (e sui limiti) di un diritto "nuovo" (C.G. Weeramantry, *Access to information: a New Human Right. The Right to Know*, in *Asian Yearbook of International Law*, vol. 4, 1994, 101 ss.) quale quello di accesso ai documenti amministrativi che, anche in ambito nazionale, sta riscuotendo un notevole interesse da parte della dottrina (v., su questa Rivista, i contributi, recentissimi, di M. Trapani, *Il diritto di accesso generalizzato e l'emergenza: rischi ed opportunità in uno Stato tecnologico*, fascicolo 3/2020, sezione IV - Monografica e S. Pitto, *Diritti di informazione, partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia in materia ambientale: per la Corte di giustizia il diavolo è nei dettagli*, fascicolo 3/2020, Note e commenti).

Nell'ambito, poi, di quel "modello europeo" di cui si diceva, questa sentenza sembrerebbe sdoganare, almeno in corrispondenza del perimetro della Banca Centrale, una vera e propria "zona grigia", in cui la generale applicazione del principio di trasparenza conosce significative eccezioni, della cui fondatezza, peraltro, la Corte rischia di rimettere la verifica nelle mani della sola BCE. Come già osservato dai ricorrenti, il diritto di accesso agli atti della BCE sconta un preoccupante abbassamento nello "standard" di tutela: il requisito del "grave pregiudizio" al processo decisionale scompare e, di conseguenza, il margine di valutazione della Banca si espande (e di molto). Il sospetto che una tale soluzione non sia compatibile con i trattati europei non pare infondato: la Corte non esclude la contrarietà, anche parziale, della disciplina sull'accesso ai documenti della BCE rispetto alle norme (e ai principi) dei trattati. Se ciò è confortante per i sostenitori della massima espansione del diritto di accesso, tuttavia le conclusioni cui la Corte è pervenuta in ordine alla natura del documento controverso (un parere legale "estraneo" all'esercizio delle funzioni amministrative della Banca) e alla non necessaria corrispondenza di questo rispetto ad un procedimento concreto (per

poter rientrare nell'eccezione prevista per i documenti "per uso interno") appaiono per alcuni aspetti criticabili, in quanto non sufficientemente motivate e contrarie al principio, di matrice giurisprudenziale, di interpretazione restrittiva delle eccezioni opponibili all'accesso. Infine e per quanto l'ambito della disciplina in questione sia naturalmente limitato (dato che verte esclusivamente sul regime dell'accesso agli atti della BCE), il rischio è quello di trovarsi di fronte ad un precedente pericoloso. Da un lato, infatti, l'evidente tensione che si genera tra i principi di trasparenza, di pubblicità degli atti (a loro volta, come si è visto, strumentali all'affermazione del principio di controllo democratico sull'attività degli organi dell'Unione), e quelli alla riservatezza e all'"efficace perseguimento" degli obiettivi assegnati alla BCE (strumentali all'esercizio indipendente dei poteri specifici di cui questa dispone), non può essere liquidata in poche righe, come fa la Corte in questa sentenza, senza neppure indagare le conseguenze in termini procedurali del documento controverso. Dall'altro, l'attuale contesto pandemico, che ha innescato una crisi economica mondiale e che vede, nell'eurozona, alcuni paesi, come l'Italia, dipendere fortemente dal programma emergenziale di acquisto di titoli di Stato da parte della BCE, imporrebbe una particolare cautela nella valutazione del regime di accesso ai documenti di questa istituzione. L'accresciuto ruolo della Banca Centrale, infatti, comporta (direi inevitabilmente) una maggiore esposizione anche politica del suo operato: fino a quando sarà accettabile per i cittadini europei che una parte così significativa dell'attività della massima istituzione finanziaria dell'Unione rimanga riservata?

Francesco Campodonico
Staff e Affari Giunta
Regione Liguria
fabio.masci@unich.it

