Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Settima Sezione ampliata)

22 marzo 2018 *

«Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Documenti relativi a una procedura legislativa in corso – Triloghi – Tabelle a quattro colonne relative alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Europol e abroga le decisioni 2009/371/JAI e 2005/681/JAI – Rifiuto parziale di accesso – Ricorso di annullamento – Interesse ad agire – Ricevibilità – Articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 – Eccezione relativa alla tutela del processo decisionale – Insussistenza di una presunzione generale di rifiuto di accesso alle tabelle a quattro colonne redatte nell'ambito di triloghi»

Nella causa T-540/15,

Emilio De Capitani, residente in Bruxelles (Belgio), rappresentato da O. Brouwer, J. Wolfhagen e E. Raedts, avvocati,

ricorrente,

contro

Parlamento europeo, rappresentato inizialmente da N. Görlitz, A. Troupiotis e C. Burgos, successivamente da N. Görlitz, C. Burgos e I. Anagnostopoulou, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da E. Rebasti, B. Driessen e J.-B. Laignelot, in qualità di agenti,

e da:

Commissione europea, rappresentata da J. Baquero Cruz e F. Clotuche-Duvieusart, in qualità di agenti,

intervenienti,

avente ad oggetto una domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della decisione A(2015) 4931 del Parlamento europeo, dell'8 luglio 2015, che nega al ricorrente l'accesso completo ai documenti LIBE-2013-0091-02 e LIBE-2013-0091-03,

* Lingua processuale: l'inglese.

IL TRIBUNALE (Settima Sezione ampliata),

composto da M. Van der Woude, facente funzione di presidente, V. Tomljenović, E. Bieliūnas, A. Marcoulli e A. Kornezov (relatore), giudici,

cancelliere: P. Cullen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 settembre 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 Con lettera del 15 aprile 2015, il ricorrente, Emilio De Capitani, sulla base 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), ha presentato al Parlamento europeo una domanda di accesso a documenti redatti dal Parlamento o messi a sua disposizione e contenenti le seguenti informazioni: «motivazioni per cercare accordi anticipati sulle procedure di codecisione in corso proposte in tutti i comitati; tabelle a più colonne (che descrivono la proposta della Commissione europea, l'orientamento della commissione parlamentare, gli emendamenti proposti dagli organi interni del Consiglio dell'Unione europea e, ove presenti, progetti di compromesso proposti) presentate ai triloghi ai fini delle procedure di codecisione in corso» (in prosieguo: la «domanda iniziale»).

2 Il 3 giugno 2015, il Parlamento ha risposto al ricorrente che, a causa del numero elevato di documenti oggetto della domanda iniziale, dare seguito a quest'ultima avrebbe causato un eccessivo carico di lavoro amministrativo, ragion per cui detta domanda doveva essere respinta.

3 Con lettera del 19 giugno 2015, il ricorrente ha presentato al Parlamento una domanda ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, con la quale ha limitato i documenti di cui al punto 1 supra alle tabelle a più colonne redatte nell'ambito dei triloghi in corso alla data della domanda iniziale, riguardanti le procedure legislative ordinarie aventi come base giuridica il titolo V del Trattato FUE («Spazio di libertà, sicurezza e giustizia») e l'articolo 16 TFUE, sulla protezione dei dati personali (in prosieguo: la «domanda di conferma»).

4 Nella sua decisione A(2015) 4931, dell'8 luglio 2015, il Parlamento ha comunicato al ricorrente di aver individuato sette tabelle a più colonne relative alla domanda di conferma. Il Parlamento ha dato l'accesso integrale a cinque di queste. Per contro, in relazione alle altre due tabelle, ossia quelle contenute nei documenti LIBE-2013-0091-02 e LIBE-2013-0091-03 (in prosieguo: i «documenti di cui trattasi»), il Parlamento ha dato accesso solo alle prime tre colonne di dette tabelle, rifiutando pertanto di divulgare la loro quarta colonna. Il ricorrente contesta tale rifiuto di accesso completo ai documenti di cui trattasi (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

5 Le tabelle contenute nei documenti di cui trattasi comprendono quattro colonne contenenti, la prima, il testo della proposta legislativa della Commissione, la seconda, la posizione del Parlamento e gli emendamenti da esso proposti, la terza, la posizione del Consiglio e, la quarta, il testo di compromesso provvisorio (documento LIBE-2013-0091-02) o la posizione preliminare della presidenza del Consiglio in rapporto agli emendamenti proposti dal Parlamento (documento LIBE-2013-0091-03).

6 Il Parlamento ha fondato la decisione impugnata sull'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, in quanto, in primo luogo, la quarta colonna dei documenti di cui trattasi conterrebbe testi di compromesso provvisorio e le proposte preliminari della presidenza del Consiglio, la cui divulgazione avrebbe pregiudicato in modo reale, grave e specifico il processo decisionale dell'istituzione nonché il processo decisionale interistituzionale nel contesto della procedura legislativa in corso e, in secondo luogo, non vi sarebbe, nel caso di specie, alcun interesse pubblico prevalente rispetto all'efficacia di detta procedura.

7 Per quanto riguarda l'addotto grave pregiudizio al processo decisionale, il Parlamento si è basato sulle seguenti motivazioni:

– il processo decisionale sarebbe realmente, specificamente e seriamente compromesso dalla divulgazione della quarta colonna dei documenti di cui trattasi;

– il settore della cooperazione di polizia, cui si riferiscono i documenti di cui trattasi, è un settore molto delicato, e la divulgazione della quarta colonna contenuta in questi ultimi nuocerebbe alla fiducia tra gli Stati membri e tra le istituzioni dell'Unione europea e, pertanto, alla loro leale cooperazione, nonché al processo decisionale interno del Parlamento;

– una divulgazione mentre i negoziati sono ancora in corso rischierebbe verosimilmente di provocare una pressione pubblica sul relatore, sui relatori ombra e sui gruppi politici, dal momento che i negoziati riguardano le questioni particolarmente delicate della protezione dei dati e del consiglio di amministrazione dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione e la formazione delle autorità di contrasto (Europol);

– concedere un accesso alla quarta colonna dei documenti di cui trattasi renderebbe la presidenza del Consiglio più riluttante a condividere informazioni e a cooperare con la squadra negoziale del Parlamento e, in particolare, con il relatore; inoltre, quest'ultima, a causa della maggiore pressione da parte delle autorità nazionali e delle lobby, sarebbe costretta ad compiere prematuramente scelte strategiche atte a determinare i casi in cui cedere al Consiglio e i casi in cui chiedere di più alla sua presidenza, il che «complicherebbe notevolmente le possibilità di trovare un accordo su un orientamento condiviso»;

– il principio secondo cui «non vi è accordo su nulla finché non vi è accordo su tutto» risulta molto importante per il buon funzionamento della procedura legislativa e, pertanto, la divulgazione prima della fine dei negoziati di un elemento, anche laddove questo non sia strettamente significativo, potrebbe avere conseguenze negative su tutte le altre parti di un fascicolo; in più, la divulgazione delle posizioni che non sono ancora diventate definitive rischierebbe di dare un'idea inesatta delle reali posizioni delle istituzioni;

– pertanto, l'accesso all'intera quarta colonna dev'essere rifiutato fino a quando non sarà approvato il testo oggetto di un accordo da parte dei colegislatori.

8 Per quanto riguarda l'esistenza di un eventuale interesse pubblico prevalente, il Parlamento afferma che il principio di trasparenza e le esigenze superiori della democrazia non costituiscono, e non possono costituire, di per sé, un interesse pubblico prevalente.

Procedimento e conclusioni delle parti

9 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 settembre 2015, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.

10 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 21 gennaio 2016, il Consiglio e la Commissione hanno chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni del Parlamento. Nelle loro osservazioni, né il ricorrente né il Parlamento hanno sollevato obiezioni contro tali interventi.

11 Il 9 febbraio 2016 il Parlamento ha depositato il proprio controricorso presso la cancelleria del Tribunale.

12 Con decisione del presidente della Quarta Sezione del Tribunale del 22 marzo 2016, il Consiglio e la Commissione sono stati ammessi ad intervenire nella presente causa.

13 La replica è stata depositata presso la cancelleria del Tribunale il 4 aprile 2016.

14 Il 13 e il 17 maggio 2016 la Commissione e il Consiglio hanno trasmesso alla cancelleria del Tribunale le loro rispettive memorie d'intervento.

15 Il 17 maggio 2016 è stata altresì depositata presso la cancelleria del Tribunale la controreplica.

16 Il 6 luglio 2016 il ricorrente ha trasmesso alla cancelleria del Tribunale le sue osservazioni sulle memorie d'intervento.

17 Poiché la composizione delle sezioni del Tribunale è stata modificata, la causa è stata assegnata alla Settima Sezione del Tribunale e ad un nuovo giudice relatore.

18 Il 5 aprile 2017 il Tribunale ha deciso di rinviare la causa dinanzi alla Settima Sezione ampliata.

19 Dato l'impedimento di un membro della Sezione a partecipare al procedimento, il presidente del Tribunale ha designato il vicepresidente del Tribunale per completare la Sezione, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale.

20 Con ordinanza del 18 maggio 2017, la Settima Sezione ampliata del Tribunale ha ordinato al Parlamento, quale misura istruttoria, di trasmettergli una copia dei documenti di cui trattasi, copia non trasmessa al ricorrente conformemente all'articolo 104 del regolamento di procedura.

21 Il 23 maggio 2017 la Settima Sezione ampliata del Tribunale ha posto alcuni quesiti alle parti a cui le stesse dovevano rispondere per iscritto, a titolo di misure di organizzazione del procedimento.

22 Il 14 giugno 2017 il Parlamento ha ottemperato alle misure istruttorie.

23 Lo stesso giorno, il ricorrente, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno depositato presso la cancelleria del Tribunale le risposte alle misure di organizzazione del procedimento.

24 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

– annullare la decisione impugnata;

– condannare il Parlamento alle spese.

25 Il Parlamento, sostenuto dal Consiglio e dalla Commissione, chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare il ricorrente alle spese.

In diritto

Sull'interesse ad agire

26 Nella sua risposta del 14 giugno 2017 ai quesiti posti dal Tribunale a titolo di misure di organizzazione del procedimento, il Parlamento ha comunicato di aver ricevuto, il 23 ottobre 2016, una domanda d'accesso concernente, in particolare, i documenti di cui trattasi e di averle dato seguito mettendo questi ultimi a disposizione del pubblico nel registro dei documenti del Parlamento, dal momento che la procedura legislativa alla quale si riferivano si era conclusa. Il Parlamento ha citato, nella nota a piè pagina n. 3, il link al sito web che permetteva di accedervi.

27 In udienza, il Consiglio e la Commissione hanno fatto valere, in sostanza, che in tale modo il ricorrente era stato soddisfatto e quindi aveva perso il suo interesse ad agire e che, di conseguenza, non vi fosse più luogo a statuire.

28 Il ricorrente contesta di aver perso ogni interesse ad agire.

29 Da una giurisprudenza costante risulta che un ricorso di annullamento proposto da una persona fisica o giuridica è ricevibile solo ove il ricorrente abbia un interesse all'annullamento dell'atto impugnato (sentenza del 10 dicembre 2010, Ryanair/Commissione, da T-494/08 a T-500/08 e T-509/08, EU:T:2010:511, punto 41; ordinanze del 9 novembre 2011, ClientEarth e a./Commissione, T-120/10, non pubblicata, EU:T:2011:646, punto 46, e del 30 aprile 2015, EEB/Commissione, T-250/14, non pubblicata, EU:T:2015:274, punto 14).

30 L'interesse ad agire del ricorrente, alla luce dell'oggetto del ricorso, deve sussistere, a pena di irricevibilità, al momento della proposizione di tale ricorso e deve permanere fino alla pronuncia della decisione del giudice, pena il non luogo a provvedere, il che presuppone che il ricorso possa procurare, con il suo esito, un beneficio alla parte che l'ha proposto (sentenza del 10 dicembre 2010, Ryanair/Commissione, da T-494/08 a T-500/08 e T-509/08, EU:T:2010:511, punti 42 e 43; ordinanze del 9 novembre 2011, ClientEarth e a./Commissione, T-120/10, non pubblicata, EU:T:2011:646, punti 47 e 49, e del 30 aprile 2015, EEB/Commissione, T-250/14, non pubblicata, EU:T:2015:274, punti 15 e 17).

31 Occorre pertanto esaminare se la messa a disposizione del pubblico dei documenti di cui trattasi nel registro elettronico dei documenti del Parlamento, dopo la conclusione della procedura legislativa cui si riferivano, renda priva di oggetto la domanda di annullamento della decisione impugnata.

32 A tale proposito, dalla giurisprudenza risulta che il ricorrente mantiene un interesse a chiedere l'annullamento di un atto di un'istituzione dell'Unione per consentire di evitare che l'illegittimità da cui questo è secondo lui viziato si riproduca per il futuro. Un tale interesse ad agire deriva dall'articolo 266, primo comma, TFUE, in forza del quale l'istituzione da cui emana l'atto annullato è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta. Tuttavia, questo interesse ad agire può esistere solo se l'illegittimità fatta valere può riprodursi in futuro indipendentemente dalle circostanze del caso che ha dato luogo al ricorso presentato dal ricorrente (v. sentenza del 7 giugno 2007, Wunenburger/Commissione, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punti da 50 a 52 e giurisprudenza ivi citata). Ciò si verifica nella presente causa, dal momento che l'illegittimità fatta valere dal ricorrente si fonda su un'interpretazione di una delle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001 che il Parlamento molto probabilmente ripeterà in occasione di una nuova domanda, tanto più che una parte dei motivi di rifiuto d'accesso richiamati nella decisione impugnata sono destinati ad essere applicati, in modo trasversale, ad ogni domanda di accesso ai lavori dei triloghi in corso (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2011, Access Info Europe/Consiglio, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 35).

33 Peraltro, sia la domanda iniziale sia la domanda di conferma del ricorrente sono esplicitamente finalizzate ad ottenere la comunicazione a quest'ultimo di un certo numero di documenti riguardanti procedure legislative in corso. Pertanto, la messa a disposizione del pubblico dei documenti di cui trattasi una volta giunta a termine la procedura legislativa cui si riferivano non dava completa soddisfazione al ricorrente, tenuto conto dell'oggetto delle sue domande, sicché quest'ultimo mantiene un interesse a chiedere l'annullamento della decisione impugnata.

Nel merito

34 A sostegno del suo ricorso, il ricorrente presenta due motivi, rispettivamente relativi ad una violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 e ad una carenza di motivazione della decisione impugnata. È opportuno iniziare dall'esame del primo motivo.

35 Questo consta di tre parti. Secondo la prima parte, il Parlamento, nel negare l'accesso completo ai documenti di cui trattasi, non avrebbe sufficientemente dimostrato che l'accesso a detti documenti avrebbe pregiudicato gravemente, in modo concreto, effettivo e non ipotetico il processo legislativo. La seconda parte verte sulla violazione del principio del più ampio accesso possibile ai documenti legislativi dell'Unione. Ai sensi della terza parte, il Parlamento avrebbe rifiutato, a torto, di riconoscere, nella fattispecie, l'esistenza di un interesse pubblico prevalente che avrebbe giustificato l'accesso integrale ai documenti di cui trattasi. Occorre innanzitutto esaminare congiuntamente le due prime parti del primo motivo.

Argomenti delle parti

36 In primo luogo, il ricorrente sostiene che l'accesso alla quarta colonna dei documenti di cui trattasi avrebbe potuto essergli negato solo se il Parlamento avesse dimostrato, da un lato, che il rischio di un grave pregiudizio al processo decisionale sarebbe stato ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico e, dall'altro, in che modo l'accesso integrale ai documenti di cui trattasi avrebbe potuto pregiudicare l'interesse protetto in modo concreto ed effettivo. Egli sottolinea l'importanza dell'accesso alla quarta colonna di detti documenti nel contesto di una democrazia rappresentativa, affinché i cittadini possano chiedere ai loro rappresentanti di rendere conto delle scelte da essi compiute e, se del caso, di esprimere la loro opinione, con i mezzi che ritengono appropriati, sugli accordi raggiunti durante i triloghi interessati.

37 Innanzitutto, egli fa valere che il Parlamento non ha precisato il motivo per cui la proposta legislativa in oggetto, solo perché rientrante nel settore della cooperazione di polizia, dovesse essere ritenuta molto delicata e non ha spiegato in che modo la fiducia tra gli Stati membri o tra le istituzioni sarebbe stata pregiudicata qualora il testo di compromesso contenuto nella quarta colonna dei documenti di cui trattasi fosse stato divulgato. Egli precisa che la circostanza per cui da una proposta legislativa possano scaturire o effettivamente scaturiscano intense discussioni non implica affatto che una questione sia sensibile a tal punto da giustificarne la segretezza.

38 Inoltre, il ricorrente contesta il motivo di rifiuto avanzato dal Parlamento nella decisione impugnata, secondo cui la divulgazione della quarta colonna dei documenti di cui trattasi avrebbe provocato una maggiore pressione pubblica, dal momento che le posizioni delle differenti istituzioni, ad eccezione del testo di compromesso, erano già note e il processo legislativo deve, in via di principio, avere luogo pubblicamente ed in maniera trasparente. La natura temporanea delle informazioni contenute nella quarta colonna delle tabelle quali quelle contenute nei documenti di cui trattasi (in prosieguo: le «tabelle dei triloghi»), che il pubblico è perfettamente in grado di comprendere, supporta al contrario l'importanza di averne accesso, al fine di dare a detto pubblico un'idea del modo in cui i negoziati legislativi sono condotti nonché un quadro delle diverse proposte che sono o sono state discusse.

39 In aggiunta, il ricorrente sostiene che il Parlamento non ha fornito argomenti per poter considerare che il principio secondo cui «non vi è accordo su nulla finché non vi è accordo su tutto» giustificherebbe la mancata divulgazione della quarta colonna delle tabelle dei triloghi e per poter capire quale sia il nesso tra tale principio e un pregiudizio grave al processo decisionale. Egli aggiunge che l'efficacia del processo legislativo in quanto tale non è uno scopo menzionato o ripreso all'articolo 294 TFUE.

40 Il secondo luogo, il ricorrente fa valere che il Parlamento non ha preso in considerazione, nella decisione impugnata, il fatto che, nella fattispecie, esso agisse in qualità di colegislatore e che, in tale ipotesi, in via di principio, l'accesso sarebbe dovuto essere il più ampio possibile, alla luce della peculiare natura del processo legislativo riconosciuta dal considerando 6 e dall'articolo 12, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001. Inoltre egli sostiene che, secondo la giurisprudenza, il margine di discrezionalità lasciato alle istituzioni nel decidere di non divulgare documenti che si inseriscono nella normale dinamica del processo legislativo è estremamente limitato, se non inesistente (sentenza del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punto 63). Una conclusione diversa implicherebbe che, ricorrendo ai triloghi in prima lettura, la procedura legislativa prevista dal trattato verrebbe elusa e ai cittadini dell'Unione sarebbe impedito l'accesso ai documenti ai quali avrebbero accesso altrimenti.

41 Più in generale, egli ricorda che il modello democratico adottato dall'Unione presenta due dimensioni, la prima riguardante la presenza di una democrazia rappresentativa, così come ribadito all'articolo 10, paragrafi 1 e 2, TUE, il che implicherebbe il poter ritenere i rappresentanti come responsabili nei confronti dei cittadini delle decisioni legislative che prendono, e la seconda relativa all'esistenza di una democrazia partecipativa, così come sancita sia dall'articolo 10, paragrafo 3, TUE sia dal considerando 2 del regolamento n. 1049/2001, che darebbe diritto ai cittadini dell'Unione a partecipare al processo decisionale. La nozione di trasparenza sarebbe rilevante ai fini di queste due dimensioni, mentre il Parlamento avrebbe preso in considerazione solamente la prima di queste.

42 In terzo luogo, per quanto riguarda l'esistenza di una presunzione generale di non divulgazione dei documenti relativi ai lavori dei triloghi, come quella proposta dalla Commissione e dal Consiglio, il ricorrente, nelle sue osservazioni sulle memorie d'intervento di quest'ultimi, ha obiettato che detta presunzione sarebbe contraria alla sentenza del 16 luglio 2015, ClientEarth/Commissione (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punti 77 e 78). In risposta alle misure d'organizzazione del procedimento menzionate al punto 21 supra, relative alla questione se le tabelle dei triloghi soddisfacessero i requisiti richiesti dalla giurisprudenza per essere coperte da siffatta presunzione, egli ha risposto in maniera negativa, sottolineando che la Corte avrebbe ammesso siffatte presunzioni generali di non divulgazione solo in relazione a procedimenti amministrativi o giudiziari in corso. Orbene, le tabelle dei triloghi non rientrerebbero in tali procedimenti, ma nel processo legislativo. Anche supponendo che siffatta presunzione possa trovare applicazione in ambito legislativo, essa non potrebbe essere estesa alla tabelle dei triloghi, poiché queste ultime rappresenterebbero attualmente la fase più importante del processo legislativo dell'Unione.

43 In primo luogo, il Parlamento, sostenuto dal Consiglio e dalla Commissione, eccepisce, in particolare, che la questione dell'organizzazione delle forze di polizia tocca una delle competenze fondamentali degli Stati membri e che alcuni di questi potrebbero ritenere che la cooperazione in tale settore incida sulla loro sovranità. La natura sensibile del settore interessato e della proposta legislativa di cui trattasi sarebbe altresì emersa nel corso di discussioni approfondite svoltesi durante i negoziati su alcuni aspetti di questa stessa proposta, come l'organizzazione del consiglio di amministrazione dell'Europol o la protezione dei dati. In un tale contesto, sarebbe essenziale assicurare una non divulgazione limitata nel tempo della quarta colonna delle tabelle dei triloghi.

44 Esso aggiunge che, per quanto riguarda il consiglio d'amministrazione di un'agenzia di recente istituzione, la sua composizione e le sue attribuzioni sono sempre oggetto di intense discussioni tra le istituzioni. Parimenti, le rispettive posizioni iniziali delle istituzioni in materia di trattamento e protezione dei dati in possesso dell'Europol sono caratterizzate da ampie differenze. Tenuto conto

dell'aspetto centrale di tali temi lungo tutto il corso della procedura di trilogo, i quali sono solo esempi delle parti della procedura legislativa di cui trattasi che sono, secondo il Parlamento, oggettivamente delicate, la decisione impugnata, che mira a preservare, per un lasso di tempo molto breve, la riservatezza della quarta colonna delle tabelle dei triloghi, sarebbe giustificata alla luce degli sforzi compiuti dalle istituzioni per riuscire a trovare un compromesso soddisfacente.

45 Il principio secondo cui «non vi è accordo su nulla finché non vi è accordo su tutto» sarebbe pertanto un semplice mezzo per vigilare sulla coerenza interna ed esterna del testo di compromesso finale. La divulgazione prematura delle proposte iniziali delle istituzioni comprometterebbe notevolmente la serietà e la credibilità del processo legislativo e dei colegislatori stessi, che dovrebbero rispondere per un testo che non riflette necessariamente la loro posizione ufficiale in tale fase.

46 Poiché la quarta colonna delle tabelle dei triloghi conterrebbe solo delle bozze provvisorie di testo proposte durante i lavori di detti triloghi senza carattere vincolante per le istituzioni, non potrebbe essere neppure qualificata come documento preparatorio. Dare prova di trasparenza totale nel corso del processo legislativo e, in particolare, nel corso dei triloghi, non solo priverebbe della sua ragion d'essere l'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, ma comprometterebbe altresì gli «obbiettivi di buon governo e di partecipazione della società civile previsti all'articolo 15, paragrafo 1, TFUE».

47 Inoltre, il Parlamento fa osservare che il corretto svolgimento della procedura legislativa prevista all'articolo 294 TFUE è tutelato dal Trattato e potrebbe, previa valutazione del singolo caso, «giustificare il ricorso all'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3» del regolamento n. 1049/2001, che fa altresì «riferimento al corretto funzionamento e, pertanto, all'efficacia del processo decisionale».

48 Il Consiglio e la Commissione ritengono, in particolare, che l'affermazione del ricorrente secondo cui l'efficacia del processo legislativo in quanto tale non è uno scopo citato o ripreso all'articolo 294 TFUE è manifestamente errata.

49 In secondo luogo, il Parlamento, sostenuto dal Consiglio e dalla Commissione, basandosi su un'interpretazione diversa da quella del ricorrente del medesimo contesto normativo e giurisprudenziale, ritiene che le nozioni di «accesso più ampio» e, più specificamente, di «accesso più ampio possibile», come previste all'articolo 1 del regolamento n. 1049/2001, non possono essere considerate come equivalenti ad un «accesso totale». Esso fa valere che, per quanto concerne le tabelle dei triloghi, dispone di un certo margine di discrezionalità, che incontrerebbe il proprio limite nel pregiudizio al corretto funzionamento del processo legislativo, così come previsto dall'articolo 294 TFUE e precisato dalle istituzioni.

50 Inoltre, a parere del Parlamento, vi è, nella fattispecie, una differenza rispetto ai fatti della causa che ha dato luogo alla sentenza del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671), consistente in particolare nel fatto che i mandati negoziali e la composizione della squadra negoziale sono sottoposti a votazione pubblica, sicché la posizione dell'istituzione è adottata in piena trasparenza. È solo in una fase successiva della procedura, durante lo svolgimento dei negoziati legislativi e quando un equilibrio politico delicato è in fase di sviluppo, che il Parlamento ritiene che la quarta colonna delle tabelle dei triloghi debba essere temporaneamente, per un periodo di tempo molto limitato, protetta da ogni divulgazione.

51 In terzo luogo, nelle loro memorie d'intervento, il Consiglio e la Commissione hanno proposto al Tribunale di stabilire una presunzione generale di non divulgazione della quarta colonna della tabella dei triloghi fintanto che la procedura di trilogo è in corso. Tale presunzione è imposta dalla necessità di preservare l'integrità dello svolgimento di detta procedura, limitando l'ingerenza di terze parti, e di mettere le istituzioni in misura di esercitare efficacemente uno dei poteri conferitegli dai trattati. In risposta alle misure di organizzazione del procedimento menzionate al punto 21 supra, il Consiglio ha aggiunto che, indipendentemente dal tema trattato e qualunque sia la forma di tali tabelle, occorre

applicare una presunzione generale di non divulgazione della quarta colonna di dette tabelle al fine di preservare l'attuabilità di un potenziale compromesso tra istituzioni nonché il clima di fiducia e la volontà di queste ultime di valutare la possibilità di fare concessioni reciproche. Secondo lo stesso, la Corte ha già riconosciuto l'esistenza di una presunzione anche quando non era menzionata nell'atto impugnato, come risulterebbe dalla sentenza del 1º luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 50).

52 In risposta alle misure d'organizzazione del procedimento menzionate al punto 21 supra, il Parlamento ha dichiarato di condividere l'opinione della Commissione e del Consiglio secondo cui dovrebbe essere riconosciuta una presunzione generale di negato accesso alla quarta colonna delle tabelle dei triloghi in corso, al fine di preservare l'efficacia della procedura in tale fase molto delicata dei negoziati interistituzionali.

Giudizio del Tribunale

53 Nella decisione impugnata, il Parlamento ha negato l'accesso alla quarta colonna dei documenti di cui trattasi sul fondamento dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, facendo valere che la sua divulgazione avrebbe pregiudicato in modo reale, grave e specifico il processo decisionale in questione.

54 Il ricorrente contesta la fondatezza della decisione impugnata in quanto, in sostanza, le motivazioni dedotte a sostegno della medesima sarebbero generiche ed ipotetiche e non idonee a dimostrare la sussistenza di un rischio di grave pregiudizio al processo decisionale di cui trattasi.

55 Il Consiglio e la Commissione, da parte loro, invitano il Tribunale a riconoscere una presunzione generale di non divulgazione in virtù della quale l'istituzione interessata può negare l'accesso alla quarta colonna delle tabelle dei triloghi in corso. Il Parlamento, senza aver invocato siffatta presunzione nella decisione impugnata, si è tuttavia associato a tale proposta.

56 Alla luce di ciò, il Tribunale ritiene necessario ricordare, preliminarmente, la giurisprudenza relativa all'interpretazione del regolamento n. 1049/2001, dopodiché le caratteristiche principali dei triloghi, prima di determinare, in seguito, se occorra o meno sancire l'esistenza di una presunzione generale in virtù della quale l'istituzione interessata può negare l'accesso alla quarta colonna delle tabelle dei triloghi in corso. Infine, nell'ipotesi in cui il Tribunale dovesse concludere per l'assenza di siffatta presunzione, esso valuterà se la divulgazione integrale dei documenti di cui trattasi avrebbe pregiudicato gravemente il processo decisionale in questione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001.

– *Considerazioni preliminari*

57 Conformemente al suo considerando 1, il regolamento n. 1049/2001 è riconducibile all'intento di creare un'Unione in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini. Come ricorda il considerando 2 di detto regolamento, il diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni è connesso al carattere democratico di queste ultime (sentenze del 1º luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 34, e del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punto 27).

58 A tale fine, il regolamento n. 1049/2001, come precisato dal suo considerando 4 e dal suo articolo 1, mira a conferire al pubblico un diritto di accesso che sia il più ampio possibile (sentenze del 1º febbraio 2007, Sison/Consiglio, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punto 61; del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 69, e del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punto 28).

59 Tale diritto è comunque sottoposto a determinate limitazioni fondate su ragioni di interesse pubblico o privato (sentenza del 1º febbraio 2007, Sison/Consiglio, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punto 62). Più specificamente, e conformemente al suo considerando 11, il regolamento n. 1049/2001 prevede, al suo articolo 4, un regime di eccezioni che autorizza le istituzioni a negare l'accesso a un documento nel caso in cui la divulgazione di quest'ultimo arrechi pregiudizio a uno degli interessi tutelati da tale articolo (sentenze del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punti 70 e 71; del 21 luglio 2011, Svezia/MyTravel e Commissione, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punto 74, e del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punto 29).

60 Tra le eccezioni a tale accesso figura quella prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, secondo cui «[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».

61 Dato che tali eccezioni derogano al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti, devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo (sentenze del 1º febbraio 2007, Sison/Consiglio, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punto 63; del 1º luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 36, e del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punto 30).

62 Conformemente al principio di interpretazione restrittiva, qualora l'istituzione interessata decida di rifiutare l'accesso a un documento che le è stato richiesto, deve, in linea di principio, spiegare in che modo l'accesso a tale documento potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, che tale istituzione invoca. Inoltre, il rischio di un siffatto pregiudizio dev'essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico (sentenze del 21 luglio 2011, Svezia/MyTravel e Commissione, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punto 76; del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punto 31, e del 15 settembre 2016, Herbert Smith Freehills/Consiglio, T-710/14, EU:T:2016:494, punto 33). La mera circostanza che un documento riguardi un interesse tutelato da un'eccezione di per sé non può essere sufficiente per giustificare l'applicazione di quest'ultima (sentenze del 13 aprile 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissione, T-2/03, EU:T:2005:125, punto 69; del 7 giugno 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, punto 29, e del 15 settembre 2016, Herbert Smith Freehills/Consiglio, T-710/14, EU:T:2016:494, punto 32).

63 Pertanto, l'applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 presuppone che sia dimostrato che l'accesso ai documenti richiesti sia tale da arrecare concreto ed effettivo pregiudizio alla tutela del processo decisionale dell'istituzione e che tale rischio di pregiudizio sia ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico (v., in tal senso, sentenza del 7 giugno 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, punto 70 e giurisprudenza ivi citata).

64 Secondo la giurisprudenza, il pregiudizio al processo decisionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 è «grave» quando, in particolare, la divulgazione dei documenti indicati ha un impatto sostanziale sul processo decisionale. La valutazione della gravità dipende dall'insieme delle circostanze del caso di specie, in particolare dagli effetti negativi sul processo decisionale invocati dall'istituzione in ordine alla divulgazione dei documenti indicati (sentenze del 18 dicembre 2008, Muñiz/Commissione, T-144/05, non pubblicata, EU:T:2008:596, punto 75; del 7 giugno 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, punto 71, e del 9 settembre 2014, MasterCard e a./Commissione, T-516/11, non pubblicata, EU:T:2014:759, punto 62).

65 Tale giurisprudenza non può essere interpretata nel senso che richiede alle istituzioni di fornire elementi di prova volti a dimostrare la sussistenza di un rischio siffatto. A tale riguardo, è sufficiente che la decisione impugnata contenga elementi tangibili che consentano di concludere che il rischio di pregiudizio per il processo decisionale fosse, alla data della sua adozione, ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico, in particolare, facendo menzione dell'esistenza, a tale data, di ragioni obiettive che consentano ragionevolmente di prevedere che siffatti attacchi si verificherebbero in caso di divulgazione dei documenti richiesti (v., in tal senso, sentenza del 7 giugno 2011, Toland/Parlamento, T-471/08, EU:T:2011:252, punti 78 e 79).

66 Tuttavia, secondo la giurisprudenza, all'istituzione interessata resta consentito basarsi su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, in quanto a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura possono applicarsi considerazioni di ordine generale analoghe (sentenze del 1º luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 50; del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punto 54, e del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punto 72).

67 Tuttavia, in un caso di tal genere, incombe all'istituzione interessata precisare su quali considerazioni di ordine generale essa fonda la presunzione che la divulgazione di tali documenti arrecherebbe pregiudizio ad uno degli interessi tutelati dall'eccezione di cui trattasi, nella fattispecie quella prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, e ciò senza essere tenuta ad effettuare una valutazione concreta del contenuto di ciascuno di tali documenti (v., in tal senso, sentenze del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 76, e del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punto 73).

– Sulla natura dei triloghi

68 Poiché la presente causa concerne l'accesso alla quarta colonna delle tabelle redatte nell'ambito di triloghi in corso, il Tribunale ritiene necessario ricordare le caratteristiche essenziali di quest'ultimi. A tale riguardo, occorre rilevare che un trilogo è una riunione tripartita informale alla quale partecipano rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. L'obiettivo di tali contatti è cercare rapidamente un accordo su un insieme di emendamenti accettabili per il Parlamento e il Consiglio, accordo che, successivamente, deve ancora essere approvato da tali istituzioni conformemente alle rispettive procedure interne. Le discussioni legislative condotte nell'ambito di un trilogo possono riguardare sia questioni politiche che questioni tecnico-giuridiche (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2016, Herbert Smith Freehills/Consiglio, T-710/14, EU:T:2016:494, punto 56).

69 Pertanto, la procedura legislativa ordinaria di cui all'articolo 294 TFUE comporta tre tappe (prima lettura, seconda lettura e terza lettura con conciliazione), ma può concludersi a ciascuna di tali tappe se il Parlamento e il Consiglio arrivano ad un accordo. Mentre la procedura può richiedere fino a tre letture, un maggiore uso dei triloghi mostra che un accordo è spesso raggiunto alla prima lettura (sentenza del 15 settembre 2016, Herbert Smith Freehills/Consiglio, T-710/14, EU:T:2016:494, punto 57).

70 Le riunioni di trilogo rappresentano perciò una «prassi consolidata attraverso cui è adottata la maggior parte dei testi legislativi» e sono dunque considerate dal Parlamento stesso come «fasi decisive del processo legislativo» (v. la risoluzione del Parlamento del 28 aprile 2016 sull'accesso pubblico ai documenti, punti 22 e 26). In udienza, il Parlamento ha affermato che attualmente tra il 70 e l'80% degli atti legislativi dell'Unione sono adottati a seguito di un trilogo.

71 Pertanto, occorre riconoscere che il ricorso ai triloghi, nel corso degli anni, si è dimostrato valido e flessibile, in quanto ha contribuito a espandere notevolmente le possibilità di accordo nelle varie fasi della procedura legislativa.

72 Inoltre, è pacifico che le riunioni dei triloghi si svolgono a porte chiuse e che gli accordi ivi raggiunti, ripresi di norma nella quarta colonna delle tabelle dei triloghi, sono in seguito adottati, il più delle volte senza modifiche sostanziali, dai colegislatori, come confermato dal Parlamento nel suo controricorso e in udienza.

73 Il regolamento interno del Parlamento, nella versione vigente alla data di adozione della decisione impugnata, prevede a tale proposito determinate norme che regolano la partecipazione del Parlamento ai triloghi. Tali norme figurano agli articoli 73 e 74 del capitolo 6, intitolato «Conclusione della procedura legislativa», di detto regolamento e agli allegati XIX e XX del medesimo, il che dimostra chiaramente che, ai sensi del regolamento interno del Parlamento, i triloghi si inseriscono effettivamente nella procedura legislativa.

74 Oltretutto, dal punto 27 della risoluzione del Parlamento del 28 aprile 2016 (v. punto 70 supra) risulta inequivocabilmente che i documenti dei triloghi «sono legati alle procedure legislative e non possono in linea di principio essere trattati diversamente dagli altri documenti legislativi».

75 Pertanto, e contrariamente a quanto asserisce il Consiglio al punto 43 nella sua memoria d'intervento, si deve concludere che le tabelle dei triloghi s'inseriscono della procedura legislativa.

– Sull'esistenza di una presunzione generale di non divulgazione della quarta colonna delle tabelle dei triloghi in corso

76 È necessario al momento determinare se, nonostante i documenti di cui trattasi debbano essere considerati legati alla procedura legislativa, occorra riconoscere l'esistenza di una presunzione generale di non divulgazione della quarta colonna delle tabelle dei triloghi in corso.

77 A tale riguardo, in primo luogo, occorre sottolineare che il diritto primario dell'Unione stabilisce un intimo nesso di principio che vincola le procedure legislative ai principi di pubblicità e di trasparenza (v., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, paragrafi 39 e 40). In particolare, l'articolo 15, paragrafo 2, TFUE stabilisce che «[i]l Parlamento europeo si riunisce in seduta pubblica, così come il Consiglio allorché delibera e vota in relazione ad un progetto di atto legislativo».

78 Inoltre, è proprio la trasparenza nel processo legislativo che, nel consentire che i diversi punti di vista vengano apertamente discussi, contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini dell'Unione e ad accrescere la loro fiducia. Di fatto, è piuttosto la mancanza di informazioni e di dibattito che può suscitare dubbi nei cittadini, non solo circa la legittimità di un singolo atto, ma anche circa la legittimità del processo decisionale nel suo complesso (v., in tal senso, sentenza del 1º luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 59).

79 La Corte ha già avuto l'occasione di sottolineare che, nel contesto dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, le nozioni di «decisione» e di «processo decisionale» dell'istituzione interessata si presentano sotto una luce particolare allorché quest'ultima agisce in veste di legislatore (v., in tal senso, sentenze del 1º luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 46, e del 22 marzo 2011, Access Info Europe/Consiglio, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 57).

80 Infatti, sebbene in linea generale l'affermazione dell'accesso più ampio possibile al pubblico, richiamata al punto 58 supra, implica il diritto di quest'ultimo a che gli venga divulgata l'integralità del contenuto dei documenti richiesti, ove tale diritto può essere limitato solo dall'applicazione rigorosa delle eccezioni previste dal regolamento n. 1049/2001, tali considerazioni hanno evidentemente una rilevanza del tutto particolare allorché tali documenti s'inseriscono nell'azione legislativa dell'Unione, come risulta dal considerando 6 del regolamento n. 1049/2001, secondo cui un accesso ancora più ampio ai documenti dev'essere precisamente autorizzato in tali circostanze. La trasparenza, al riguardo, contribuisce a rafforzare la democrazia permettendo ai cittadini di controllare tutte le informazioni che hanno costituito il fondamento di un atto legislativo. Infatti, la possibilità per i cittadini di conoscere il fondamento dell'azione legislativa è condizione per l'esercizio effettivo, da parte di questi ultimi, dei loro diritti democratici (v., in tal senso, sentenze del 1º luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374, punto 46; del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punto 33, e del 15 settembre 2016, Herbert Smith Freehills/Consiglio, T-710/14, EU:T:2016:494, punto 35).

81 I principi di pubblicità e di trasparenza, pertanto, sono inerenti alle procedure legislative dell'Unione.

82 In secondo luogo, occorre constatare che la giurisprudenza della Corte ha riconosciuto l'esistenza di presunzioni generali di non divulgazione solo con riferimento a documenti chiaramente circoscritti dalla loro comune appartenenza a un fascicolo afferente a un procedimento amministrativo o giurisdizionale in corso (sentenza del 16 luglio 2015, ClientEarth/Commissione, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punti 77 e 78), ma mai, finora, in materia di procedura legislativa. Inoltre, anche in materia amministrativa, le presunzioni ammesse dal giudice dell'Unione fanno riferimento a procedure definite [v., per quanto riguarda il controllo sugli aiuti di Stato, sentenza del 29 giugno 2010, Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punti 54 e 55; per quanto riguarda il controllo sulle concentrazioni, sentenza del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punto 123, e, per quanto riguarda il regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli [101 TFUE] e [102 TFUE] (GU 2003, L 1, pag. 1), sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 93], mentre i lavori dei triloghi riguardano, per definizione, tutta l'attività legislativa.

83 Infine, sebbene il Consiglio e la Commissione facciano valere che l'efficacia e l'integrità del processo legislativo, come stabilito all'articolo 13, paragrafo 1, TUE e all'articolo 294 TFUE, permettono alle istituzioni di basarsi su una presunzione generale di non divulgazione della quarta colonna delle tabelle dei triloghi in corso, occorre rilevare che nessuno di tali articoli sancisce siffatta presunzione e non vi sono elementi nella loro formulazione che suggeriscono l'interpretazione sostenuta dalle istituzioni intervenienti, tanto più che l'efficacia e l'integrità del processo legislativo non possono sminuire i principi di pubblicità e di trasparenza soggiacenti a detto processo.

84 Pertanto, occorre concludere che nessuna presunzione generale di non divulgazione può essere ammessa in relazione alla quarta colonna delle tabelle dei triloghi che riguardi una procedura legislativa in corso.

– Sull'esistenza di un pregiudizio grave per il processo decisionale

85 Poiché il Parlamento non può basare il rifiuto di accesso controverso su una presunzione generale di non divulgazione, occorre esaminare se tale istituzione, conformemente alla giurisprudenza richiamata ai punti 62 e 63 supra, abbia adempiuto all'obbligo di spiegare in che modo l'accesso integrale ai documenti di cui trattasi avrebbe potuto arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato con l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, laddove il rischio di siffatto pregiudizio deve essere ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico.

86 Preliminarmente, occorre precisare che il presente ricorso non ha ad oggetto il riconoscimento di un accesso diretto ai lavori dei triloghi in corso ai sensi dell'articolo 12 del regolamento n. 1049/2001. Infatti, la presente causa ha come unico oggetto l'accesso alla quarta colonna dei documenti di cui trattasi, accesso che può avvenire solo a seguito di una domanda precisa, presentata sulla base di detto regolamento.

87 Nella decisione impugnata, il Parlamento ha indicato, in particolare, che le tabelle in questione erano state redatte nell'ambito dei triloghi in corso, riguardanti una materia in cui la decisione finale non era stata ancora adottata né da esso né dai colegislatori, sicché il processo decisionale doveva essere considerato in corso. Secondo il Parlamento, detto processo sarebbe stato danneggiato «effettivamente, specificamente e seriamente» dalla divulgazione della quarta colonna delle tabelle in questione, tenuto conto del fatto che il settore della cooperazione di polizia, al quale attengono quest'ultime, è molto delicato, in particolare per quanto riguarda la protezione dei dati e il consiglio di amministrazione dell'Europol. Altresì, il Parlamento ha fatto menzione del prevedibile rischio che la divulgazione della posizione della presidenza del Consiglio prima della fine dei negoziati nuocesse alla leale cooperazione tra le istituzioni e compromettesse il processo negoziale, con la prospettiva di una perdita di fiducia reciproca e di una revisione dei metodi di lavoro, rischio che poteva essere evitato solo una volta raggiunto un accordo sull'insieme dei testi. Esso ha indicato, inoltre, che la comunicazione della quarta colonna delle tabelle in questione avrebbe portato, molto verosimilmente, ad una maggiore pressione pubblica sulle persone coinvolte nei negoziati, rendendo l'adozione di una linea comune impossibile o, quanto meno, ben più difficile. Esso ha altresì invocato il principio «non vi è accordo su nulla finché non vi è accordo su tutto» al fine di dimostrare che la divulgazione di un unico elemento, anche se non sensibile, potrebbe avere conseguenze negative sugli altri elementi del fascicolo. Il Parlamento ne ha dedotto che l'accesso all'intera quarta colonna delle tabelle in questione doveva essere negato «fino a quando il testo concordato non fosse stato approvato dalle due parti».

88 Da quanto precede risulta che, da un lato, il Parlamento si è basato su considerazioni specifiche relative alla procedura legislativa in corso riguardanti la natura molto sensibile del settore della cooperazione di polizia e, più in particolare, della protezione dei dati nel quadro di tale cooperazione, nonché della composizione del consiglio di amministrazione dell'Europol. Dall'altro lato, il Parlamento si è altresì fondato su considerazioni di ordine generale tratte, in sostanza, dal carattere provvisorio delle informazioni rappresentate nella quarta colonna delle tabelle dei triloghi, dal clima di fiducia durante le discussioni dei triloghi, dal rischio di pressioni esterne tali da incidere sullo svolgimento delle discussioni in corso, dalla salvaguardia del suo spazio di riflessione nonché dal carattere temporaneo del rifiuto di accesso.

89 Innanzitutto, per quanto riguarda le considerazioni specifiche relative alla procedura legislativa in questione dedotte nella decisione impugnata, in primo luogo, occorre rilevare che la circostanza ivi sollevata per cui i documenti di cui trattasi riguardano il settore della cooperazione di polizia, non può, in quanto tale, essere sufficiente a dimostrare il loro carattere particolarmente sensibile. Infatti, la soluzione opposta avrebbe la conseguenza di sottrarre un intero settore di diritto dell'Unione ai requisiti in materia di trasparenza del relativo processo legislativo.

90 In secondo luogo, per quanto concerne l'affermazione secondo cui la politica di gestione e di conservazione dei dati in possesso dell'Europol ha un carattere particolarmente sensibile, occorre rilevare che i documenti di cui trattasi si riferiscono ad un progetto di regolamento, di portata generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, che riguarda naturalmente i cittadini, tanto più che si tratta di una proposta legislativa avente un impatto diretto sui diritti dei cittadini dell'Unione, in particolare sul loro diritto alla protezione dei dati personali (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2011, Access Info Europe/Consiglio, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 77), il che implica che non poteva ritenersi sensibile nemmeno alla luce di qualsiasi altro criterio (v., in tal senso, sentenza del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punto 63).

91 In terzo luogo, per quanto riguarda l'affermazione secondo cui i dibattiti sulla composizione del consiglio d'amministrazione dell'Europol hanno un carattere molto sensibile, occorre rilevare che tale questione sembra piuttosto di ordine istituzionale o organizzativo. Sebbene essa potrebbe rivelarsi delicata, se non difficile, tenuto conto degli interessi e delle dinamiche in gioco, essa non può, per contro, essere considerata particolarmente sensibile in assenza di elementi concreti a sostegno di siffatta asserzione.

92 In quarto luogo, dalla versione integrale dei documenti di cui trattasi, ormai resi pubblici dal Parlamento (v. punto 26 supra) risulta che le proposte o gli accordi provvisori inseriti nella quarta colonna di detti documenti riguardavano questioni astratte e generali, senza menzione alcuna di informazioni sensibili relative, ad esempio, alla lotta al terrorismo o alla criminalità organizzata o concernenti in qualche maniera i dati di polizia riguardanti persone, operazioni o progetti concreti.

93 In particolare, dal documento LIBE-2013-0091-02 risulta che i testi contenuti nella sua quarta colonna presentano un lavoro legislativo classico sull'organizzazione di un'agenzia, nel caso di specie l'Europol, la definizione delle sue relazioni con le autorità nazionali e delle sue missioni, la composizione del suo consiglio d'amministrazione ecc. Tale colonna presenta prescrizioni di ordine generale, evidenziando le modifiche redazionali convenute, indicazioni degli argomenti rispetto ai quali la discussione è stata rinviata o che saranno oggetto di diversi dibattiti, indicati in determinati punti con il termine «idem», e alcune celle in bianco.

94 Per quanto riguarda il documento LIBE-2013-0091-03, neppure la lettura della sua quarta colonna evidenzia alcun elemento sensibile, bensì un numero limitato di prescrizioni d'ordine generale e diverse indicazioni come «il Parlamento è invitato a riesaminare detto emendamento», «possono essere presi in considerazione detti emendamenti del Parlamento» o ancora «l'emendamento del Parlamento potrebbe eventualmente figurare in un considerando» così come diverse celle in bianco.

95 Inoltre, le informazioni contenute nella quarta colonna dei documenti di cui trattasi, nelle circostanze della fattispecie, non sembrerebbero più intrinsecamente «sensibili» rispetto a quelle contenute nelle prime tre colonne, l'accesso alle quali è stato accordato al ricorrente nella decisione impugnata.

96 Infine, occorre sottolineare che il regolamento n. 1049/2001 prevede una procedura particolare al suo articolo 9, nel caso in cui il documento cui si chiede di avere accesso possa essere definito un «documento sensibile» (sentenza del 22 marzo 2011, Access Info Europe/Consiglio, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 78), procedura che il Parlamento non ha applicato nella fattispecie.

97 Conseguentemente, benché faccia riferimento a temi di una certa importanza, caratterizzati, certo, dalla loro difficoltà sia politica che giuridica, il contenuto della quarta colonna dei documenti di cui trattasi non sembra avere un carattere particolarmente sensibile nel senso che un interesse fondamentale dell'Unione o degli Stati membri sarebbe messo a repentaglio in caso di divulgazione (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2011, Access Info Europe/Consiglio, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 78).

98 In aggiunta, per quanto riguarda le considerazioni d'ordine generale dedotte nella decisione impugnata, occorre in primo luogo considerare, rispetto all'affermazione secondo cui l'accesso, nel corso del trilogo, alla quarta colonna dei documenti di cui trattasi avrebbe aumentato la pressione pubblica sul relatore, sui relatori ombra e sui gruppi politici, che, in un sistema fondato sul principio di legittimità democratica, i colegislatori devono rispondere dei loro atti nei confronti del pubblico. L'esercizio da parte dei cittadini dei loro diritti democratici presuppone la possibilità di seguire in dettaglio il processo decisionale all'interno delle istituzioni che partecipano alle procedure legislative e di avere accesso a tutte le informazioni pertinenti (sentenza del 22 marzo 2011, Access Info Europe/Consiglio, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 69). Inoltre, l'articolo 10, paragrafo 3, TUE stabilisce che ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione e le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. Pertanto, la manifestazione dell'opinione pubblica riguardo a una data proposta o accordo legislativo provvisorio raggiunto nell'ambito di un trilogo e

ripreso nella quarta colonna delle tabelle dei triloghi è parte integrante dell'esercizio dei diritti democratici dei cittadini dell'Unione, tanto più che, come rilevato al punto 72 supra, detti accordi sono generalmente, in seguito, adottati senza modifiche sostanziali dai colegislatori.

99 Sebbene la giurisprudenza riconosca che il rischio di pressioni esterne possa costituire un motivo legittimo di limitazione dell'accesso ai documenti relativi al processo decisionale, occorre tuttavia che sia accertata la presenza di siffatte pressioni esterne e l'esistenza di un rischio ragionevolmente prevedibile che tali pressioni esterne influenzino sostanzialmente la decisione da adottare (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2008, Muñiz/Commissione, T-144/05, non pubblicata, EU:T:2008:596, punto 86). Orbene, non vi è alcun elemento tangibile del fascicolo che consenta di accertare, nel caso di divulgazione della quarta colonna dei documenti di cui trattasi, la presenza di siffatte pressioni esterne. Pertanto, non vi è nulla nel fascicolo di cui dispone il Tribunale che suggerisca che, per quanto riguarda la procedura legislativa in questione, il Parlamento potesse ragionevolmente aspettarsi una reazione eccessiva rispetto a quella che qualsiasi membro di un organo legislativo che presenti un emendamento di un progetto di legge può ragionevolmente aspettarsi dal pubblico (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2011, Access Info Europe/Consiglio, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 74).

100 In secondo luogo, per quanto riguarda il carattere provvisorio delle informazioni contenute nella quarta colonna delle tabelle dei triloghi, nel senso che il loro contenuto è destinato ad evolvere in funzione dell'avanzamento dei lavori di quest'ultimi, occorre rilevare che il carattere preliminare di tali informazioni non consente di per sé di giustificare l'applicazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, poiché tale disposizione non fa distinzioni a seconda dello stato di avanzamento delle discussioni. Detta disposizione prende in considerazione in maniera generale i documenti che riguardano una questione su cui l'istituzione interessata «non abbia ancora adottato una decisione», a differenza dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, di detto regolamento, che disciplina il caso in cui le istituzioni interessate abbiano adottato una decisione. Nella fattispecie, il carattere preliminare delle discussioni in corso e il fatto che su talune delle proposte avanzate non sia stato ancora raggiunto un consenso o un compromesso non consentono quindi di configurare un grave pregiudizio al processo decisionale (sentenza del 22 marzo 2011, Access Info Europe/Consiglio, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 76).

101 A tale riguardo, è indifferente che i documenti di cui trattasi siano stati redatti o ricevuti in una fase iniziale, avanzata o finale del processo decisionale. Allo stesso modo, il fatto che lo siano stati in un contesto formale o informale non incide sull'interpretazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2016, Herbert Smith Freehills/Consiglio, T-710/14, EU:T:2016:494, punto 48).

102 D'altronde, il Tribunale ha già avuto l'occasione di rilevare che una proposta, per sua natura, è fatta per essere discussa, e non è destinata a rimanere invariata dopo tale discussione. L'opinione pubblica è perfettamente in grado di comprendere che l'autore di una proposta può modificarne successivamente il contenuto (sentenza del 22 marzo 2011, Access Info Europe/Consiglio, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 69). Proprio per le stesse ragioni, l'autore di una domanda di accesso ai documenti di un trilogo in corso sarà pienamente consapevole del carattere provvisorio di tali informazioni. Allo stesso modo, egli sarà perfettamente in grado di comprendere che, conformemente al principio per cui «non vi è accordo su nulla finché non vi è accordo su tutto», le informazioni contenute nella quarta colonna sono destinate ad essere modificate nel corso delle discussioni dei triloghi, fino a quando non si raggiunga un accordo sull'insieme del testo.

103 In terzo luogo, per quanto riguarda la motivazione relativa alla perdita di fiducia tra le istituzioni dell'Unione e il probabile deterioramento della cooperazione tra esse e, singolarmente, con la presidenza del Consiglio, occorre ricordare che le istituzioni dell'Unione sono tenute a rispettare l'articolo 13, paragrafo 2, seconda frase, TUE, che enuncia che «[l]e istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione» (sentenza del 16 luglio 2015, Commissione/Consiglio, C-425/13, EU:C:2015:483,

punto 64). Tale cooperazione riveste una particolare importanza per l'attività legislativa dell'Unione, la quale richiede un processo di stretta collaborazione tra le istituzioni interessate. Pertanto, allorché l'attuazione della procedura legislativa dell'Unione è conferita a più istituzioni, queste, conformemente all'obbligo di leale cooperazione enunciato anche all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, sono tenute ad agire e cooperare in modo che detta procedura possa avere un'effettiva applicazione, il che implica che qualunque indebolimento della fiducia a cui sono tenute le istituzioni costituirebbe un inadempimento a detta obbligazione.

104 Orbene, occorre osservare che, da un lato, è proprio in virtù di tale principio di leale cooperazione che, nella fattispecie, il Parlamento ha consultato, come ha indicato in udienza, il Consiglio e la Commissione prima di adottare la decisione impugnata, ma che, dall'altro, a sostegno dell'affermazione del principio richiamato al punto 103 supra, il Parlamento non ha prodotto alcun elemento tangibile, il che implica che il rischio fatto valere appare ipotetico in assenza di un qualsiasi elemento concreto atto a dimostrare che, per quanto riguarda la procedura legislativa in questione, l'accesso alla quarta colonna dei documenti di cui trattasi avrebbe nociuto alla leale cooperazione cui sono tenute le istituzioni coinvolte. Cosa ancora più importante, dal momento che le istituzioni, nel contesto dei triloghi, esternano le loro rispettive posizioni su una data proposta legislativa e sull'evoluzione che esse accettano quest'ultima possa avere, il fatto che tali elementi siano, in seguito, su richiesta, comunicati non è di per sé atto ad ostacolare la leale cooperazione a cui le istituzioni sono tenute tra loro ai sensi dell'articolo 13 TUE.

105 In quarto luogo, per quanto riguarda la necessità, addotta dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione, nell'ambito della presente causa, di avere un margine di riflessione (*space to think*), occorre sottolineare che i triloghi si inseriscono nella procedura legislativa, come rilevato al punto 75 supra, e che quest'ultimi rappresentano, secondo quanto osservato dal Parlamento stesso, «una fase fondamentale della procedura legislativa e non uno "spazio di riflessione" a sé stante» (risoluzione del Parlamento del 14 settembre 2011 sull'accesso del pubblico ai documenti, punto 29).

106 D'altronde, come ha indicato il Parlamento in udienza, prima dell'inserimento dei testi di compromesso nella quarta colonna delle tabelle dei triloghi, possono avere luogo discussioni al riguardo tra i diversi attori durante le riunioni dedicate alla preparazione di detti testi, in modo che non venga messa in questione la possibilità di libero scambio, tanto più che, come rilevato al punto 86 supra, la presente causa non riguarda la questione dell'accesso diretto ai lavori dei triloghi, ma solo quella riguardante l'accesso ai documenti elaborati nell'ambito di tali lavori in seguito ad una domanda di accesso.

107 In quinto luogo, per quanto riguarda il motivo relativo al carattere temporaneo del rifiuto, concernente il fatto che, una volta conclusi i lavori dei triloghi, l'accesso integrale alle tabelle dei triloghi possa essere concesso, a seconda dei casi, occorre innanzitutto rilevare che i lavori dei triloghi potrebbero prolungarsi per significativi periodi di tempo. Il ricorrente, senza essere contraddetto, ha per l'appunto indicato in udienza che la loro durata variava in media dai sette ai dodici mesi. Perciò, potrebbe trattarsi di un lasso di tempo significativo, durante il quale i lavori dei triloghi vengono mantenuti riservati nei confronti del pubblico. La durata di tali lavori, poi, resta indeterminabile, in quanto essa varia a seconda di ciascuna procedura legislativa.

108 Inoltre, i resoconti che la squadra negoziale del Parlamento partecipante ai triloghi è tenuta a riferire in occasione della riunione successiva della commissione parlamentare competente, ai sensi dell'articolo 73, paragrafo 4, secondo comma, del regolamento interno del Parlamento, non possono porre rimedio alla mancanza di trasparenza dei lavori dei triloghi durante tale lasso di tempo. Infatti, in risposta alle misure di organizzazione del procedimento, il Parlamento ha spiegato che tali resoconti si caratterizzano per «un'ampia flessibilità nella loro forma» e che «non esist[eva] alcuna prassi uniforme per quanto riguarda la forma e la pubblicità dei resoconti tra le differenti commissioni parlamentari». Detti resoconti possono pertanto consistere in una comunicazione del presidente della commissione interessata o del relatore, indirizzata all'insieme dei suoi membri o solo alla riunione dei coordinatori, la quale solitamente si svolge a porte chiuse, o in una comunicazione in forma orale o,

ancora, in una breve informazione nei bollettini d'informazione di detta commissione. L'assenza di resoconti dettagliati ed uniformi e la loro pubblicità in forma variabile non consentono quindi di attenuare la mancanza di trasparenza dei lavori dei triloghi in corso.

109 Infine, come rilevato al punto 70 supra, i lavori dei triloghi costituiscono una fase decisiva della procedura legislativa, poiché gli accordi raggiunti al loro termine sono destinati ad essere adottati, il più delle volte senza modifiche sostanziali, dai colegislatori (v. punto 72 supra). Per questi motivi, il rifiuto di accesso controverso non può essere validamente giustificato dal suo carattere temporaneo, senza correttivo e senza distinzione. Infatti, siffatta giustificazione complessiva, atta a trovare applicazione all'insieme dei triloghi, produrrebbe de facto gli stessi effetti di una presunzione generale di non divulgazione, il cui impiego è stato tuttavia respinto (v. punti da 76 a 84 supra).

110 Il Tribunale, del resto, ha osservato che il Parlamento, nella sua risoluzione dell'11 marzo 2014 sull'accesso del pubblico ai documenti, ha invitato la Commissione, il Consiglio e se stesso a «garantire una maggiore trasparenza dei triloghi informali, mediante riunioni aperte al pubblico, la pubblicazione della documentazione, fra cui calendari, ordini del giorno, verbali, documenti esaminati, emendamenti, decisioni prese, informazioni sulle delegazioni degli Stati membri e le posizioni e i verbali relativi, in un ambiente on line di facile accesso e standardizzato, e a provvedere in tal senso d'ufficio e fatte salve le deroghe di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001».

111 In considerazione di quanto precede, nessuno dei motivi fatti valere dal Parlamento, presi singolarmente o nel loro insieme, dimostra che l'accesso integrale ai documenti di cui trattasi fosse idoneo ad arrecare concreto ed effettivo pregiudizio, in modo ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico, al processo decisionale in questione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001.

112 Ciò posto, occorre sottolineare che l'affermazione del ricorrente secondo cui il Parlamento non dispone di alcun potere discrezionale per negare l'accesso ai documenti elaborati nell'ambito dei triloghi non può essere accolta. Infatti, tale tesi finisce per negare alle istituzioni la possibilità di giustificare il rifiuto di accesso a documenti legislativi sulla base dell'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, mentre questa non esclude il processo legislativo dal sua ambito di applicazione. Pertanto, alle istituzioni resta consentito negare, sulla base di tale disposizione, l'accesso a taluni documenti di natura legislativa in casi debitamente motivati.

113 Da quanto precede risulta che il Parlamento ha violato l'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, negando, nella decisione impugnata, la divulgazione, nel corso del procedimento, della quarta colonna dei documenti di cui trattasi con il motivo che ne sarebbe derivato un grave pregiudizio al suo processo decisionale.

114 Di conseguenza, la decisione impugnata deve essere annullata senza che sia necessario esaminare la questione della sussistenza di un interesse pubblico prevalente che giustifichi la divulgazione di tali informazioni e neppure il secondo motivo, riguardante la violazione dell'obbligo di motivazione (v., in tal senso, sentenza del 22 marzo 2011, Access Info Europe/Consiglio, T-233/09, EU:T:2011:105, punto 85).

Sulle spese

115 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il Parlamento, risultato soccombente, dev'essere condannato a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dal ricorrente, conformemente alla domanda di quest'ultimo.

116 In applicazione dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le istituzioni intervenute nella causa sopportano le proprie spese. Il Consiglio e la Commissione sopporteranno pertanto le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) La decisione A(2015) 4931 del Parlamento europeo, dell'8 luglio 2015, è annullata nella parte in cui nega al sig. Emilio De Capitani l'accesso completo ai documenti LIBE-2013-0091-02 e LIBE-2013-0091-03.

2) Il Parlamento sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dal sig. De Capitani.

3) Il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sopporteranno le proprie spese.

Van der Woude Tomljenović Bieliūnas

Marcoulli Kornezov

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 marzo 2018.

Firme