



[Pagina iniziale](#) > [Formulario di ricerca](#) > [Elenco dei risultati](#) > **Documenti**



[Avvia la stampa](#)

Lingua del documento :

ECLI:EU:C:2020:330

Edizione provvisoria

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

29 aprile 2020 (\*)

«Impugnazione – Accesso ai documenti delle istituzioni – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino – Eccezioni al diritto di accesso – Eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività di indagine – Documenti relativi ad un procedimento per inadempimento in corso – Pareri circostanziati emessi nell’ambito di una procedura di notifica sulla base della direttiva 98/34/CE – Domanda di accesso – Diniego – Divulgazione dei documenti richiesti nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale dell’Unione europea – Divulgazione – Irricevibilità – Interesse ad agire – Persistenza»

Nella causa C-560/18 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 3 settembre 2018,

**Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych**, con sede in Varsavia (Polonia), rappresentata da P. Hoffman, adwokat,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

**Commissione europea**, rappresentata da M. Konstantinidis e A. Spina, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

**Regno di Svezia**, rappresentato da C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg e H. Eklinder, in qualità di agenti;

**Repubblica di Polonia**, rappresentata da D. Lutostańska e M. Kamejsza-Kozłowska, in qualità di agenti,

interventanti in primo grado,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da E. Regan, presidente di sezione, I. Jarukaitis (relatore), E. Juhász, M. Ilešič e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: G. Pitruzzella

cancelliere: M. Longar, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 26 settembre 2019,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 dicembre 2019,

ha pronunciato la seguente

## **Sentenza**

1 Con la sua impugnazione, la Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych (in prosieguo: la «Igpour»), un'organizzazione che rappresenta gli interessi dei produttori, dei distributori e degli operatori di dispositivi automatici di intrattenimento in Polonia, chiede l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 10 luglio 2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commissione (T-514/15, non pubblicata; in prosieguo: la «decisione impugnata», EU:T:2018:500), con la quale quest'ultimo ha dichiarato che non vi era più luogo a statuire sul ricorso della Igpour volto all'annullamento della decisione GestDem 2015/1291 della Commissione, del 12 giugno 2015, che le negava l'accesso al parere circostanziato emesso dalla Commissione europea nell'ambito della procedura di notifica 2014/537/PL, nonché della decisione GestDem 2015/1291 della Commissione, del 17 luglio 2015, che le negava l'accesso al parere circostanziato emesso dalla Repubblica di Malta nell'ambito della procedura di notifica 2014/537/PL (in prosieguo, congiuntamente, le «decisioni controverse»).

## **Contesto normativo**

2 L'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43), così dispone:

«(...)

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

- (...)
- gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile,

a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione

(...)».

## **Fatti**

3 Il 20 novembre 2013 la Commissione ha inviato alla Repubblica di Polonia e a taluni altri Stati membri, nell'ambito del procedimento per inadempimento 2013/4218, una lettera di diffida

sulla base dell'articolo 258 TFUE con la quale essa chiedeva ai destinatari di conformare il loro quadro normativo nazionale che disciplina i servizi di gioco d'azzardo alle libertà fondamentali del Trattato FUE.

4 Nella sua risposta, ricevuta dalla Commissione il 3 marzo 2014, la Repubblica di Polonia ha annunciato a quest'ultima che intendeva notificarle, sulla base della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU 1998, L 204, pag. 37), un progetto di legge recante modifica della legge polacca sui giochi d'azzardo, al fine di rispondere alle sue preoccupazioni.

5 Il 5 novembre 2014 la Repubblica di Polonia ha notificato alla Commissione il progetto di legge annunciato, conformemente all'articolo 8 della direttiva 98/34. Tale notifica è stata registrata con il riferimento 2014/537/PL.

6 La Commissione e la Repubblica di Malta hanno emesso pareri circostanziati sul progetto di legge notificato, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 98/34, rispettivamente il 3 e il 6 febbraio 2015.

7 Il 17 febbraio 2015, l'Igpour ha chiesto l'accesso ai pareri emessi dalla Commissione e dalla Repubblica di Malta, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001.

8 Il 10 marzo 2015, la Commissione ha rifiutato di concedere all'Igpour l'accesso ai documenti richiesti.

9 Il 16 aprile 2015, l'Igpour ha inviato alla Commissione una domanda di conferma per l'accesso ai documenti, conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.

10 Nelle decisioni controverse, la Commissione ha spiegato che la divulgazione dei documenti in questione arrecherebbe pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, per quanto riguarda il procedimento per inadempimento 2013/4218, dato che tali pareri erano indissolubilmente connessi a detta procedura.

### **Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata**

11 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 1° settembre 2015, l'Igpour ha presentato un ricorso diretto all'annullamento delle decisioni controverse. Il Regno di Svezia è stato ammesso ad intervenire nel procedimento a sostegno delle conclusioni dell'Igpour, mentre la Repubblica di Polonia è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

12 Il 7 dicembre 2017 la Commissione ha posto fine al procedimento per inadempimento 2013/4218 nei confronti della Repubblica di Polonia.

13 Il 28 febbraio 2018, la Commissione ha deciso di concedere all'Igpour l'accesso ai documenti richiesti.

14 Le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 28 settembre 2017.

15 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 marzo 2018, la Commissione ha chiesto al Tribunale di dichiarare che tale ricorso era divenuto privo di oggetto e che non vi era più luogo a statuire sul medesimo, in quanto essa aveva deciso di concedere all'Igpour l'accesso ai due documenti sui quali vertevano le decisioni controverse. La Commissione ha inoltre chiesto che l'Igpour fosse condannata alle spese.

16 Con ordinanza del 14 marzo 2018 il Tribunale ha deciso di riaprire la fase orale del procedimento e ha invitato le altre parti a esprimersi sulla domanda di non luogo a statuire depositata dalla Commissione. Nelle sue osservazioni, l'Igpour ha contestato di aver perso qualsiasi interesse ad agire. Nelle sue osservazioni, la Repubblica di Polonia si è limitata a rilevare di non opporsi alla domanda della Commissione. Il Regno di Svezia non ha depositato osservazioni in merito alla domanda di non luogo a statuire.

17 Nell'ordinanza impugnata, da un lato, il Tribunale ha ritenuto poco probabile che una situazione così atipica si rappresentasse in futuro. Dall'altro lato, esso ha ritenuto che l'Igpour si fosse limitata ad evocare la possibilità di presentare un ricorso per responsabilità (extracontrattuale) dell'Unione europea contro la Commissione, senza tuttavia precisare se essa o i suoi membri avessero intenzione di avvalersi di tale possibilità.

18 Di conseguenza, il Tribunale ha dichiarato che non vi era più luogo a statuire sul ricorso e che le parti avrebbero sopportato le proprie spese.

### **Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti**

19 Con la sua impugnazione, l'Igpour chiede che la Corte voglia:

- annullare l'ordinanza impugnata;
- annullare le decisioni controverse, e
- condannare la Commissione alle spese;
- in subordine, rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché statuisca nel merito e riservare le spese.

20 La Commissione chiede che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione in quanto infondata e
- condannare l'Igpour alle spese del presente procedimento.

21 Il Regno di Svezia ha chiesto che la Corte voglia annullare l'ordinanza impugnata e le decisioni controverse.

22 La Repubblica di Polonia ha presentato le proprie osservazioni all'udienza e chiede, in sostanza, il rigetto dell'impugnazione in quanto infondata.

### **Sull'impugnazione**

23 L'Igpour deduce cinque motivi a sostegno della sua impugnazione.

## *Sul primo motivo*

### *Argomenti delle parti*

24 Con il primo motivo, l'Igpour fa valere che i punti 30 e 32 dell'ordinanza impugnata sono errati sotto due profili.

25 Da un lato, il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto nel constatare che era poco probabile che l'illegittimità dedotta dall'Igpour si ripresentasse in futuro. Dall'altro lato, il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto laddove ha ritenuto che la questione pertinente fosse sapere se era possibile che si presentasse in futuro una situazione specifica come quella del caso di specie, mentre sarebbe rilevante sapere se la Commissione applicherà in futuro le interpretazioni del regolamento n. 1049/2001 o della direttiva 98/34 che la Igpour contesta.

26 Secondo l'Igpour, da un lato, il Tribunale non ha ritenuto improbabile che la Commissione si fondasse in futuro su un'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, secondo la quale sono coperti da una presunzione generale di non divulgazione i documenti, contenenti o meno riferimenti a lettere di diffida, che sono «inscindibilmente connessi» ad un procedimento per inadempimento in corso.

27 Il Tribunale avrebbe valutato non tanto la probabilità che tale interpretazione si ripresenti in futuro, quanto piuttosto la probabilità che tale interpretazione sia riutilizzata in una situazione analoga a quella del caso di specie, ossia in occasione di una nuova causa in cui sia in corso un procedimento per inadempimento, uno Stato membro notifichi alla Commissione un progetto di legge che risponde alle preoccupazioni che avevano giustificato detto procedimento e la Commissione emetta un parere circostanziato riguardante tale progetto e rifiuti successivamente di divulgare tale parere a causa della necessità di tutelare l'obiettivo del procedimento per inadempimento.

28 Dall'altro lato, il Tribunale è incorso nel medesimo errore individuato ai punti 26 e 27 della presente sentenza, per quanto riguarda l'argomento della Commissione secondo il quale il principio di trasparenza alla base della direttiva 98/34, sostituita dalla direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (GU 2015, L 241, pag. 1), non impedisce di far valere presunzioni generali di non divulgazione nei confronti di pareri circostanziati emessi nell'ambito di una procedura di notifica non riservata.

29 Peraltro, tenuto conto della notevole portata degli obblighi degli Stati membri in materia di notifica imposti dalla direttiva 2015/1535, sarebbe probabile che numerosi progetti di legge notificati risponderanno, almeno parzialmente, alle preoccupazioni della Commissione che giustificano un procedimento per inadempimento in corso e quindi che si riproduca una situazione analoga a quella del caso di specie. Il Tribunale non avrebbe in alcun modo giustificato la sua affermazione contraria e una siffatta giustificazione sarebbe impossibile da fornire.

30 L'Igpour osserva che un'altra ordinanza che la riguarda, ossia l'ordinanza del 19 luglio 2018, *Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commissione* (T-750/17, non pubblicata, EU:T:2018:506), dimostra che la Commissione difende costantemente la propria interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, nonché del principio di trasparenza sancito dalle direttive 98/34 e 2015/1535 e conferma che è probabile che una siffatta interpretazione si riproduca in futuro.

31 L'Igpour sostiene, inoltre, che è del tutto probabile che essa stessa presenti, in futuro, domande di accesso a documenti alle quali la Commissione risponderà avvalendosi dell'interpretazione del diritto dell'Unione contestata nel caso di specie. A tale riguardo, essa sottolinea che, nella sua qualità di organizzazione di imprenditori, le sue attività riguardano tutti gli aspetti delle operazioni commerciali dei suoi membri e non solo gli aspetti direttamente collegati al settore particolare che essa rappresenta o interessati dalla normativa nazionale sui giochi d'azzardo.

32 Il governo svedese osserva che, anche se l'Igpour beneficia ormai dell'accesso ai documenti di cui trattasi, le decisioni controverse non sono state formalmente revocate dalla Commissione, cosicché la controversia ha conservato il proprio oggetto.

33 Secondo il governo svedese, l'Igpour aveva deliberatamente richiesto l'accesso ai pareri circostanziati nell'ambito di una procedura di notifica mentre il procedimento per inadempimento era ancora pendente. Dato che la divulgazione dei documenti richiesti è avvenuta soltanto dopo la chiusura di detti procedimenti, essa non avrebbe consentito il pieno raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla domanda di accesso.

34 Il governo svedese condivide la posizione dell'Igpour secondo la quale il Tribunale avrebbe dovuto esaminare se la regola di presunzione generale applicata dalla Commissione alle decisioni impugnate potesse essere dalla medesima invocata in futuro. Tale conclusione sarebbe direttamente confermata dalla sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione (C-57/16 P, EU:C:2018:660), dalla quale risulterebbe che ciò che deve essere esaminato è se l'illegittimità invocata potrà ripresentarsi in futuro.

35 Il governo svedese ritiene, al pari dell'Igpour, che siffatta ripetizione abbia un'alta probabilità di verificarsi in futuro. Infatti, esisterebbe in primo luogo il rischio immediato che la Commissione possa motivare le decisioni che respingono le future domande di accesso ai documenti presentate nel contesto di procedure di notifica previste dalla direttiva 2015/1535 in riferimento alla regola di presunzione generale contestata. In secondo luogo, la Commissione avrebbe di fatto già applicato tale regola di presunzione generale dopo aver adottato le decisioni controverse, e ciò al fine di motivare il rigetto di una domanda supplementare da parte dell'Igpour che, presentata nell'ambito di una procedura di notifica prevista dalla direttiva 2015/1535, prevedeva l'accesso alle osservazioni della Commissione e a un parere circostanziato. In terzo luogo, il fatto che l'Igpour si esponga al considerevole rischio di vedere invocata in futuro la suddetta regola di presunzione generale deriverebbe anche dal fatto che l'Igpour è un'organizzazione che rappresenta gli interessi dei produttori, dei distributori e dei gestori di macchine per l'intrattenimento in Polonia, le cui attività riguardano tutti gli aspetti delle operazioni commerciali dei suoi membri e non solo quegli aspetti direttamente correlati al particolare settore che rappresenta o interessati dalla normativa nazionale sui giochi d'azzardo. Infine, tale rischio non riguarderebbe solo le domande di accesso ai documenti presentate dall'Igpour, ma anche quelle di altre persone.

36 La Commissione sostiene che il primo motivo d'impugnazione è infondato.

#### *Giudizio della Corte*

37 Con il suo primo motivo, l'Igpour, sostenuta dal governo svedese, fa valere, in sostanza, che il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel constatare, ai punti 30 e 32 dell'ordinanza impugnata, che era poco probabile che l'illegittimità da essa dedotta si ripresentasse in futuro e che essa non aveva quindi alcun interesse a proseguire il ricorso. A suo avviso, la questione pertinente in tale contesto non era se fosse possibile che si ripresentasse in futuro una situazione specifica analoga a quella della presente causa, bensì se esistesse, in generale, un rischio che l'illegittimità

lamentata si ripresentasse in futuro e, in particolare, che la Commissione adottasse in futuro la medesima interpretazione del regolamento n. 1049/2001, secondo la quale essa è legittimata ad applicare una presunzione generale di riservatezza nei procedimenti per inadempimento in corso.

38 A tale riguardo, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, l'oggetto della controversia deve permanere, al pari dell'interesse ad agire, fino alla pronuncia della decisione giurisdizionale, a pena di un non luogo a statuire, il che presuppone che il ricorso possa, con il suo risultato, procurare un beneficio alla parte che l'ha proposto (sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

39 Un ricorrente può, in alcuni casi, mantenere un interesse a chiedere l'annullamento dell'atto impugnato per indurre l'autore di quest'ultimo ad apportare, in futuro, le modifiche appropriate ed evitare così il rischio di ripetizione dell'illegittimità da cui l'atto in questione è asseritamente inficiato (sentenze del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punto 63 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punto 48).

40 Il permanere di tale interesse presuppone che l'illegittimità in questione possa riprodursi in futuro, indipendentemente dalle particolari circostanze del caso in esame (sentenze del 7 giugno 2007, Wunenburger/Commissione, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punto 52, e del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punto 48).

41 Dalla giurisprudenza della Corte risulta altresì che la persistenza dell'interesse ad agire di un ricorrente dev'essere valutata in concreto, alla luce, in particolare, delle conseguenze dell'illegittimità lamentata e della natura del pregiudizio asseritamente subito (sentenza del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punto 65).

42 Nel caso di specie, al punto 30 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha considerato che, poiché il ricorso dell'Igpour riguarda un diniego di accesso a pareri circostanziati emessi sulla base della direttiva 98/34 e vertenti su un progetto di legge, notificato da uno Stato membro sulla base di tale direttiva, e che la Commissione ha giustificato il suo rifiuto di divulgare tali pareri con la necessità di tutelare l'obiettivo del procedimento per inadempimento in corso, è poco probabile che una situazione così atipica si ripresenti in futuro.

43 È certamente pacifico che la Commissione ha fondato il diniego di accesso ai documenti richiesti sull'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 e, in particolare, sull'asserita esistenza di un nesso indissolubile tra i pareri circostanziati e il procedimento per inadempimento in questione contro la Repubblica di Polonia e, pertanto, su una presunzione generale di riservatezza che si applicherebbe ai documenti relativi ai procedimenti per inadempimento in corso.

44 Non si può quindi escludere, come sostiene l'Igpour, che, per rifiutare l'accesso a qualsiasi documento intrinsecamente connesso ad un procedimento per inadempimento in corso, la Commissione fondi nuovamente, in futuro, la sua motivazione su tale presunzione generale di non divulgazione.

45 Tuttavia, la Corte ha già riconosciuto l'esistenza di una presunzione generale di riservatezza a beneficio dei documenti relativi ad un procedimento precontenzioso per inadempimento, ivi inclusi i documenti scambiati tra la Commissione e lo Stato membro interessato nell'ambito di una procedura EU Pilot (v., in tal senso, sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punto 81 e giurisprudenza ivi citata).

46 Pertanto, fondando il proprio interesse ad agire sull'argomento secondo il quale l'illegittimità da essa lamentata può riprodursi in futuro, indipendentemente dalle particolari circostanze del caso di cui trattasi, l'Igpour mira in realtà a contestare l'esistenza di una presunzione generale di riservatezza, la quale è già stata confermata dalla Corte.

47 Se si accogliesse un'interpretazione a un tale livello di astrazione dell'«illegittimità che può riprodursi in futuro», essa avrebbe, come ha altresì rilevato, in sostanza, l'avvocato generale al paragrafo 73 delle sue conclusioni, conseguenze paradossali. Infatti, l'interesse ad agire in ogni giudizio in tema di accesso a documenti, permarrebbe automaticamente in capo al ricorrente per il solo fatto che in futuro l'istituzione interessata potrebbe interpretare nel modo censurato una determinata disposizione normativa.

48 Inoltre, contrariamente a quanto sostiene l'Igpour, e come altresì osservato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 115 delle sue conclusioni, non esistono, nel caso di specie, ragioni specifiche che inducano a pensare che l'Igpour sarà «particolarmente esposta a siffatte future applicazioni della presunzione suddetta».

49 Infatti, le circostanze del caso di specie si distinguono da quelle della causa che ha dato luogo alla sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione (C-57/16 P, EU:C:2018:660). In quest'ultima, da un lato, la domanda di accesso riguardava documenti collegati al processo legislativo dell'Unione in materia ambientale. Dall'altro, la Corte ha ivi riconosciuto l'esistenza di un interesse della ricorrente a proseguire il procedimento nonostante la divulgazione dei documenti richiesti per il motivo che l'impugnazione mirava ad ottenere l'annullamento di una sentenza che aveva per la prima volta riconosciuto l'applicazione di una presunzione generale di riservatezza ad una determinata categoria di documenti sulla base del suddetto fondamento giuridico. L'uso di una siffatta presunzione la cui legittimità era contestata sarebbe quindi potuto effettivamente riprodursi in futuro, indipendentemente dalle particolari circostanze di detta causa, mentre, nel caso di specie, l'illegittimità lamentata si riferisce all'applicazione di una presunzione, già ammessa dalla Corte, in circostanze particolari, cosicché una siffatta illegittimità non può riprodursi al di fuori di tali circostanze.

50 Di conseguenza, occorre constatare che il Tribunale ha correttamente valutato in modo concreto le circostanze particolari in cui si è verificata l'asserita illegittimità e ha considerato che siffatte circostanze, tenuto conto delle loro particolarità, non potevano riprodursi, e pertanto l'illegittimità lamentata non poteva riprodursi al di fuori delle circostanze particolari della presente causa.

51 Peraltro, per quanto riguarda gli argomenti esposti ai punti da 28 a 31 della presente sentenza, occorre constatare che, con essi, l'Igpour contesta, in sostanza, al Tribunale di aver commesso il medesimo errore di diritto già analizzato ai punti da 42 a 50 della presente sentenza. Essi devono pertanto essere respinti per i medesimi motivi.

52 Da tutto quanto precede risulta che il primo motivo deve essere respinto in quanto infondato.

### ***Sul secondo motivo***

#### *Argomenti delle parti*

53 Con il secondo motivo, l'Igpour sostiene che il Tribunale sia incorso in un errore di diritto laddove ha sostanzialmente considerato, al punto 33 dell'ordinanza impugnata, che chiudere la causa senza aver statuito nel merito non consentirebbe alla Commissione di sottrarsi ad un controllo



giurisdizionale effettivo. Infatti, la Commissione potrebbe sempre decidere di concedere l'accesso ai documenti richiesti qualora si renda conto del rischio di risultare soccombente in una controversia.

54 L'Igpour sostiene che il ragionamento del Tribunale, in forza del quale «accogliere [l']argomento [secondo il quale la chiusura della causa senza decidere nel merito consentirebbe alla Commissione di sottrarsi ad un controllo giurisdizionale effettivo] equivarrebbe a ritenere che, senza che vi sia la necessità di dimostrare circostanze specifiche di ciascun caso di specie, qualsiasi ricorrente la cui domanda di accesso ai documenti sia stata inizialmente respinta potrebbe chiedere che la controversia che lo contrappone all'istituzione interessata per la domanda di cui trattasi fosse giudicata, e ciò nonostante il fatto che la sua domanda fosse stata soddisfatta successivamente alla presentazione del suo ricorso dinanzi al giudice dell'Unione», si fonda su una lettura errata di tale argomento.

55 In primo luogo, l'interesse a proseguire l'azione sussisterebbe nel caso di specie in quanto, da un lato, il diniego di accesso ai documenti controversi si basa su un asserito «nesso indissolubile» tra i documenti richiesti e il procedimento per inadempimento in corso e, dall'altro, il procedimento per inadempimento si è concluso e i documenti sono stati forniti dopo la chiusura sia della fase scritta sia della fase orale del procedimento. Nel caso in cui tali condizioni siano soddisfatte, sarebbe necessario che i giudici dell'Unione si pronunciasse sul ricorso. Poiché spetta esclusivamente alla Commissione decidere in merito all'opportunità e al momento della chiusura del procedimento per inadempimento, essa potrebbe adottare una tale decisione qualora, dopo l'udienza e la fine della fase orale, essa percepisca il rischio di risultare soccombente. Essa potrebbe così decidere di sottrarsi ad un esito che le sarebbe stato sfavorevole. In pratica, se la chiusura del procedimento per inadempimento eliminasse la necessità per il Tribunale di statuire, un siffatto approccio potrebbe consentire alla Commissione di ritardare l'accesso a qualsiasi documento per alcuni anni senza alcun controllo giurisdizionale di tale decisione.

56 In secondo luogo, il ragionamento seguito dal Tribunale non concorderebbe manifestamente con la giurisprudenza della Corte esposta ai punti 78 e 79 della sua sentenza del 28 maggio 2013, *Abdulrahim/Consiglio e Commissione* (C-239/12 P, EU:C:2013:331), secondo la quale l'interesse a proseguire l'azione dopo la cessazione degli effetti giuridici di un atto impugnato può essere giustificato dal fatto che il riconoscimento dell'illegittimità lamentata potrebbe procurare un beneficio al ricorrente.

57 In terzo luogo, l'Igpour sostiene che il Tribunale non abbia realmente contestato nel merito la sua affermazione secondo la quale la Commissione sfuggiva a qualsiasi controllo giurisdizionale e che tale affermazione sia sufficiente a dimostrare che l'Igpour ha un interesse a persistere nel proprio ricorso. Il diritto di accesso deriverebbe direttamente dall'articolo 15 TFUE e dall'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Pertanto, sarebbe particolarmente importante garantire un controllo giurisdizionale effettivo delle decisioni della Commissione che negano l'accesso a documenti.

58 La Commissione sostiene che tale motivo è infondato.

#### *Giudizio della Corte*

59 Con il suo secondo motivo, l'Igpour sostiene, in sostanza, che la chiusura della causa da parte del Tribunale senza che quest'ultimo abbia statuito nel merito consente alla Commissione di sottrarsi ad un controllo giurisdizionale effettivo e che, poiché il Tribunale ha dichiarato che ciò non si è verificato, il punto 33 dell'ordinanza impugnata è viziato da un errore di diritto.

60 A tale riguardo, occorre osservare che dalla giurisprudenza già citata al punto 39 della presente sentenza risulta che, sebbene, in talune circostanze, un ricorrente conservi il proprio interesse ad agire per l'annullamento anche qualora l'atto di cui viene chiesto l'annullamento abbia cessato di produrre effetti dopo la proposizione del suo ricorso, ciò non si verifica sempre.

61 Ebbene, dall'analisi del primo motivo di impugnazione risulta che l'Igpour non è riuscita a dimostrare che le circostanze del caso di specie erano tali che, alla luce di tale giurisprudenza, il Tribunale avrebbe dovuto constatare la persistenza del suo interesse ad agire nonostante il fatto che, nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale, la Commissione avesse concesso l'accesso ai due documenti sui quali vertevano le decisioni controverse.

62 Peraltro, nella misura in cui, con tale motivo, l'Igpour sostiene, in sostanza, che con l'ordinanza impugnata il Tribunale l'ha privata di una tutela giurisdizionale effettiva, in violazione dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, tale disposizione non è intesa a modificare il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai Trattati, in particolare le norme relative alla ricevibilità dei ricorsi proposti direttamente dinanzi al giudice dell'Unione (sentenze del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 97, nonché del 25 ottobre 2017, *Romania/Commissione*, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punto 68 e giurisprudenza ivi citata) e pertanto, allo stesso modo, non modifica le condizioni per la valutazione dell'interesse ad agire.

63 Pertanto, è senza commettere errori di diritto che il Tribunale ha dichiarato, al punto 33 dell'ordinanza impugnata, che accogliere l'argomento dell'Igpour equivarrebbe a ritenere che, senza che vi sia la necessità di dimostrare circostanze specifiche di ciascun caso di specie, il ricorrente al quale è stato inizialmente negato l'accesso ai documenti potrebbe chiedere che si statuisca sulla controversia che lo oppone all'istituzione interessata dalla domanda di cui trattasi nonostante il fatto che la sua domanda fosse stata soddisfatta dopo la presentazione del suo ricorso dinanzi al giudice dell'Unione.

64 Occorre di conseguenza respingere il secondo motivo di impugnazione in quanto infondato.

### ***Sul terzo e quarto motivo***

#### *Argomenti delle parti*

65 Con il suo terzo motivo, l'Igpour sostiene, in sostanza, che il Tribunale sia incorso in un errore di diritto nel considerare, al punto 34 dell'ordinanza impugnata, che il fatto che, nell'ambito di un eventuale ricorso per risarcimento danni proposto contro la Commissione, essa debba provare l'illegittimità delle decisioni controverse non costituirebbe un onere ingiustificato dato che essa potrebbe in tal caso fondarsi sugli argomenti già presentati nell'ambito del ricorso di annullamento.

66 Secondo l'Igpour, tale ragionamento è errato sotto un duplice profilo. Da un lato, l'annullamento di un atto da parte dei giudici dell'Unione vincolerebbe i magistrati dell'Unione o nazionali che devono pronunciarsi su un ricorso per risarcimento danni o potrebbe costituire la base di negoziati extragiudiziali con le istituzioni dell'Unione volti a risarcire il danno subito. In altri termini, il carattere vincolante di una sentenza del Tribunale le procurerebbe un vantaggio. Dall'altro lato, considerando la fase del procedimento dinanzi al Tribunale in cui l'ordinanza impugnata è stata adottata, vale a dire dopo la chiusura della fase scritta e orale, il peso che verrebbe posto a carico dell'Igpour, se tutti tali elementi dovessero essere reiterati nell'ambito di un futuro ricorso per risarcimento danni, sarebbe in ogni caso ingiustificato.

67 Con il quarto motivo, l'Igpor sostiene, in sostanza, che il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel respingere, al punto 34 dell'ordinanza impugnata, il suo argomento secondo il quale l'annullamento delle decisioni controverse poteva procurarle un vantaggio nelle sue discussioni con la Commissione, nonché in occasione di un eventuale ricorso per risarcimento danni proposto contro la Commissione, semplicemente perché essa non aveva precisato se avesse «davvero» l'intenzione di proporre un siffatto ricorso e in quanto essa non aveva fornito elementi precisi, concreti e verificabili riguardo agli effetti delle decisioni controverse. Inoltre, l'Igpor contesta al Tribunale di averla condannata a sopportare le proprie spese, le quali costituirebbero un danno specifico e certo causato dalle decisioni controverse.

68 Secondo l'Igpor, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale, essa non ha affatto l'obbligo di convincere quest'ultimo che essa intende «davvero» proporre un ricorso per risarcimento danni. Sarebbe il suo interesse, e non l'eventualità di un ricorso per risarcimento danni, a non dover essere puramente ipotetico. Sarebbe infatti sufficiente che essa esponesse le ragioni per le quali le decisioni controverse le hanno causato un danno materiale. Non sarebbe necessario rendere precisi o verificabili i fatti invocati a sostegno di tale esposizione, poiché non spetterebbe al Tribunale verificarli. Una siffatta esigenza sarebbe quindi priva di oggetto. Essa aggraverebbe inoltre i requisiti del ricorso di annullamento e del ricorso per risarcimento, complicandoli inutilmente.

69 In ogni caso, sussisterebbe un nesso di causalità tra, da un lato, le decisioni controverse e, dall'altro, i costi del ricorso di annullamento. Inoltre, se viene presa in considerazione la decisione del Tribunale relativa alle spese, queste ultime sono divenute irrecuperabili dopo la pronuncia dell'ordinanza impugnata. L'Igpor sostiene che, nel presentare tale argomento, essa non contesta la decisione del Tribunale relativa alle spese, ma soltanto quella adottata da quest'ultimo in merito alla mancanza della necessità di statuire nella parte in cui non ha preso in considerazione il fatto che i costi da essa sostenuti costituivano un danno particolare causato dalle decisioni controverse.

70 La Commissione sostiene che tali due motivi sono infondati.

#### *Giudizio della Corte*

71 Con tali due motivi, che occorre esaminare congiuntamente, l'Igpor sostiene, in sostanza, che il Tribunale è incorso in un errore di diritto nel considerare che il fatto che, nell'ambito di un eventuale ricorso per risarcimento danni, essa debba reiterare gli argomenti già dedotti nell'ambito di tale ricorso di annullamento non costituisca un onere ingiustificato idoneo a dimostrare il suo interesse ad agire nel caso di specie. Inoltre, essa contesta al Tribunale di aver considerato che essa non aveva precisato se avesse «davvero» l'intenzione di proporre tale ricorso, né fornito elementi precisi, concreti e verificabili riguardo agli effetti delle decisioni controverse e di averne dedotto che l'eventualità di detto ricorso non era tale da dimostrare la persistenza del suo interesse ad agire.

72 A tale riguardo, occorre ricordare che spetta al ricorrente fornire la prova del proprio interesse ad agire, che costituisce il presupposto essenziale e preliminare di qualsiasi azione giurisdizionale (sentenza del 7 novembre 2018, BPC Lux 2 e a./Commissione, C-544/17 P, EU:C:2018:880, punto 33).

73 Ebbene, anche se dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'eventualità di un ricorso per risarcimento danni è sufficiente a fondare un interesse ad agire, ciò vale tuttavia a condizione che tale ricorso non sia ipotetico (v., in tal senso, sentenze del 17 settembre 2015, Mory e a./Commissione, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punti 69 e 79 nonché giurisprudenza ivi citata, e del 7 novembre 2018, BPC Lux 2 e a./Commissione, C-544/17 P, EU:C:2018:880, punto 43). A tale

riguardo, come ricordato al punto 41 della presente sentenza, la persistenza di siffatto interesse ad agire deve essere valutata in concreto, alla luce, in particolare, delle conseguenze dell'illegittimità lamentata e della natura del pregiudizio asseritamente subito.

74 Ne consegue che l'Igpour non poteva dimostrare di avere un interesse ad agire semplicemente invocando la possibilità di proporre in futuro un ricorso diretto al risarcimento del danno, senza invocare elementi concreti riguardanti le conseguenze dell'illegittimità lamentata sulla sua situazione e la natura del danno asseritamente subito, per il risarcimento del quale sarebbe stato presentato detto ricorso.

75 Ebbene, nell'ambito della sua valutazione insindacabile dei fatti e degli elementi di prova, il Tribunale ha constatato, al punto 34 dell'ordinanza impugnata, che la ricorrente aveva evocato la possibilità di un siffatto ricorso per risarcimento danni senza precisare se essa stessa o i suoi membri avessero effettivamente intenzione di avvalersi di tale possibilità, limitandosi, per quanto riguarda il danno asseritamente subito, ad indicare che «taluni ricorsi sono stati respinti e che taluni convenuti sono stati condannati», senza tuttavia fornire alcun elemento preciso, concreto e verificabile, e, inoltre, la ricorrente non ha fatto minimamente valere a tale riguardo che il Tribunale avrebbe snaturato i fatti o gli argomenti da essa presentati.

76 In tali circostanze, il Tribunale non ha commesso errori di diritto nel considerare, in sostanza, che non erano soddisfatte le condizioni risultanti dalla giurisprudenza, richiamata al punto 73 della presente sentenza, e che consentono di constatare che l'eventualità di un ricorso per risarcimento danni è idonea a fondare un interesse ad agire per l'annullamento.

77 Peraltro, per quanto riguarda l'argomento secondo il quale l'Igpour avrebbe subito un danno specifico per il fatto che il Tribunale l'ha condannata a sopportare le proprie spese, occorre rilevare che tale circostanza non può manifestamente, di per sé, consentire di dimostrare la persistenza di un interesse ad agire per l'annullamento, salvo privare tale condizione di qualsiasi portata.

78 Per quanto riguarda l'argomento secondo il quale il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto nel considerare, al punto 34 dell'ordinanza impugnata, che il fatto che, nell'ambito di un eventuale ricorso per risarcimento danni, l'Igpour debba reiterare gli argomenti già presentati nell'ambito del suo ricorso di annullamento non costituirebbe un onere ingiustificato idoneo a dimostrare il suo interesse ad agire nel caso di specie, occorre rilevare che il fatto di accogliere tale argomento comporterebbe che il Tribunale sarebbe obbligato ad esaminare il ricorso per risarcimento danni, anche se quest'ultimo è puramente ipotetico. Ebbene, come risulta dai punti da 74 a 76 della presente sentenza, il Tribunale ha giustamente considerato, nel caso di specie, che tale invocazione non è sufficiente a dimostrare la persistenza dell'interesse ad agire in assenza di qualsiasi elemento concreto addotto in tal senso dalla ricorrente in primo grado.

79 Ne consegue che il terzo ed il quarto motivo di impugnazione devono essere respinti in quanto infondati.

### ***Sul quinto motivo***

#### *Argomenti delle parti*

80 Con il suo quinto motivo, l'Igpour sostiene, in sostanza, che il Tribunale sia incorso in un errore di diritto nel dichiarare, al punto 34 dell'ordinanza impugnata, che essa non aveva interesse a proseguire il ricorso, mentre l'annullamento delle decisioni controverse era necessario per risarcire

il danno morale da essa subito in quanto organizzazione professionale e non esiste alcun altro mezzo per risarcire tale danno.

81 La Commissione sostiene che tale motivo è irricevibile.

### *Giudizio della Corte*

82 Occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 170, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, l'impugnazione non può modificare l'oggetto del giudizio svoltosi dinanzi al Tribunale. In tal senso, la competenza della Corte nell'ambito dell'impugnazione è infatti limitata alla valutazione della soluzione giuridica che è stata fornita a fronte dei motivi discussi dinanzi al giudice di primo grado. Una parte non può di conseguenza sollevare per la prima volta dinanzi alla Corte un motivo che essa non aveva dedotto dinanzi al Tribunale, in quanto ciò equivarrebbe a consentirle di sottoporre alla Corte, la cui competenza in sede di impugnazione è limitata, una controversia più ampia di quella di cui era stato investito il Tribunale (v., in tal senso, sentenza del 29 settembre 2011, *Elf Aquitaine/Commissione*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).

83 Nel caso di specie, occorre constatare che l'Igpor non ha sostenuto dinanzi al Tribunale che essa avrebbe conservato un interesse ad ottenere l'annullamento delle decisioni controverse per il motivo che tale annullamento avrebbe costituito un risarcimento del suo presunto danno morale derivante dalla lamentata illegittimità di tali decisioni, ma lo invoca per la prima volta nella sua impugnazione.

84 Ne consegue che il quinto motivo di impugnazione deve essere respinto in quanto irricevibile.

85 Di conseguenza, l'impugnazione deve essere integralmente respinta.

### **Sulle spese**

86 Conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

87 Nel caso di specie, poiché l'Igpor è rimasta soccombente, occorre condannarla a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

88 Conformemente all'articolo 140 del regolamento di procedura, il Regno di Svezia e la Repubblica di Polonia supporteranno le proprie spese.

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

- 1) **L'impugnazione è respinta.**
- 2) **L'Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione europea.**
- 3) **Il Regno di Svezia e la Repubblica di Polonia supporteranno le proprie spese.**

Firme

---

\* Lingua processuale: l'inglese.

---