



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
MICHAL BOBEK  
presentate il 16 luglio 2020<sup>1</sup>

**Causa C-761/18 P**

**Päivi Leino-Sandberg  
contro**

**Parlamento europeo**

«Impugnazione – Accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Domanda di accesso da parte di un terzo a un documento che era oggetto d'impugnazione dinanzi al Tribunale al momento della domanda – Diniego di accesso da parte del Parlamento europeo a motivo della tutela delle procedure giurisdizionali – Ricorso di annullamento – Dichiarazione di non luogo a statuire a causa della disponibilità del documento richiesto sul blog Internet del suo destinatario – Oggetto del ricorso di annullamento – Persistenza dell'interesse ad agire – Conseguenze processuali derivanti dalla pubblicazione di una versione del documento richiesto ad opera del suo destinatario»

### I. Introduzione

1. Per i fan della fantascienza, «viaggiare senza muoversi» sarà sempre associato al romanzo di Frank Herbert, *Dune*<sup>2</sup>, in particolare come rappresentato attraverso la fantasia surreale del film del 1984 di David Lynch<sup>3</sup>.
2. Tuttavia, sarà possibile, ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione<sup>4</sup> un «divulgare senza dare»? Trattasi, in una metafora condensata, della questione chiave di cui alla presente impugnazione.
3. La sig.ra Päivi Leino-Sandberg ha richiesto di accedere a un documento del Parlamento europeo. La sua domanda è stata respinta a motivo del fatto che il documento richiesto era oggetto di impugnazione da parte del suo destinatario dinanzi al Tribunale<sup>5</sup>. Secondo il Parlamento, esso non poteva quindi essere divulgato per motivi di tutela delle procedure giurisdizionali ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001. La sig.ra Leino-Sandberg ha proposto un ricorso di annullamento di tale decisione dinanzi al Tribunale. Tuttavia, all'insaputa della sig.ra Leino-Sandberg e del Parlamento, una versione del documento richiesto era già stata divulgata su un blog (privato) dal destinatario di tale documento. Per tale motivo, il Tribunale ha successivamente dichiarato che non vi era più luogo a statuire sul ricorso poiché il documento richiesto era già disponibile su Internet.

1 Lingua originale: l'inglese.

2 Prima edizione pubblicata da Chilton, Filadelfia, nel 1965.

3 Tuttavia, mi risulta che, per altri, «Travelling Without Moving» sia più facilmente associato al titolo del terzo album della band britannica di funk e acid jazz Jamiroquai, pubblicato nel 1996.

4 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001 (GU 2001, L 145, pag. 43).

5 Tale causa ha successivamente condotto alla sentenza del 22 marzo 2018, De Capitani/Parlamento (T-540/15, EU:T:2018:167).

4. Quali sono le conseguenze giuridiche della pubblicazione in rete, da parte di un terzo, di una versione di un documento oggetto di una domanda di accesso ai sensi del regolamento n. 1049/2001 su una controversia pendente dinanzi ai giudici dell'Unione? Si può ritenere che un ricorso contro il diniego di accesso a tale documento sia divenuto privo di oggetto e che il ricorrente non abbia più interesse alla soluzione della controversia, sebbene la decisione iniziale dell'istituzione di rifiutare l'accesso si mantenga valida e il ricorrente non abbia mai ricevuto, dall'istituzione in questione, una versione autentica del documento sollecitato?

## II. Contesto normativo dell'Unione

### A. Regolamento n. 1049/2001

5. L'articolo 1 del regolamento n. 1049/2001 prevede quanto segue:

«L'obiettivo del presente regolamento è di:

- a) definire i principi, le condizioni e le limitazioni, per motivi di interesse pubblico o privato, che disciplinano il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (in prosieguo "le istituzioni") sancito dall'articolo 255 del trattato CE in modo tale da garantire l'accesso più ampio possibile;
- b) definire regole che garantiscano l'esercizio più agevole possibile di tale diritto e
- c) promuovere le buone prassi amministrative sull'accesso ai documenti».

6. L'articolo 2, rubricato «Destinatari e campo di applicazione», così dispone:

«1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni, secondo i principi, le condizioni e le limitazioni definite nel presente regolamento.

(...)».

7. L'articolo 3 detta alcune definizioni ai fini del regolamento n. 1049/2001:

«(...)

- a) "documento", qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione;
- b) "terzo" qualsiasi persona fisica o giuridica, o qualsiasi entità esterna all'istituzione interessata, compresi gli Stati membri, le altre istituzioni e gli altri organi comunitari o non comunitari, nonché i paesi terzi».

8. L'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 prevede quanto segue:

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

a) l'interesse pubblico, in ordine:

- alla sicurezza pubblica,
- alla difesa e alle questioni militari,
- alle relazioni internazionali,
- alla politica finanziaria, monetaria o economica della Comunità o di uno Stato membro;

b) la vita privata e l'integrità dell'individuo, in particolare in conformità con la legislazione comunitaria sulla protezione dei dati personali.

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

- gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale,
- le procedure giurisdizionali e la consulenza legale,
- gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile,

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

(...)

7. Le eccezioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 si applicano unicamente al periodo nel quale la protezione è giustificata sulla base del contenuto del documento. Le eccezioni sono applicabili per un periodo massimo di 30 anni (...).

9. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001, «[i]l richiedente non è tenuto a motivare la domanda».

10. L'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 stabilisce quanto segue:

«Se un documento è già stato divulgato dall'istituzione in questione ed è facilmente accessibile al richiedente, l'istituzione può soddisfare l'obbligo di concedere l'accesso ai documenti informando il richiedente in merito alle modalità con cui ottenere il documento richiesto».

### **III. Fatti e procedimento**

#### ***A. Fatti all'origine della controversia e procedimento dinanzi al Tribunale***

11. I fatti all'origine della controversia e il procedimento dinanzi al Tribunale, come esposti nell'ordinanza impugnata<sup>6</sup> e risultanti dal fascicolo, possono essere riassunti come segue.

<sup>6</sup> Ordinanza del 20 settembre 2018, Leino-Sandberg/Parlamento (T-421/17, non pubblicata, EU:T:2018:628).

12. L'8 luglio 2015, con la decisione A(2015) 4931 (in prosieguo: il «documento richiesto»), il Parlamento europeo ha negato al sig. Emilio De Capitani l'accesso ai documenti LIBE-2013-0091-02 e LIBE-2013-0091-03, contenenti la quarta colonna di due tabelle redatte nell'ambito dei triloghi all'epoca in corso. Il 18 settembre 2015 il sig. De Capitani ha proposto un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale avverso tale decisione di diniego (in prosieguo: la «causa De Capitani»).

13. Nel frattempo, presumibilmente il 12 luglio 2015, il sig. De Capitani ha pubblicato su un blog una versione annotata del documento richiesto<sup>7</sup>. Tuttavia, nella versione di libero accesso del blog, in versione html, parti del testo riprodotto risultano essere state modificate. Parti di frasi o interi paragrafi sono stati posti in grassetto, altri in corsivo, alcune frasi sono sottolineate e alcune parti sembrano essere state omesse. Vi sono altresì numerose aggiunte nel testo, ad opera dell'autore del blog, nelle quali egli ha espresso le sue osservazioni o il suo disaccordo in merito alle dichiarazioni del Parlamento.

14. Nel dicembre 2016, mentre la causa De Capitani era ancora pendente dinanzi al Tribunale, la sig.ra Päivi Leino-Sandberg (in prosieguo: la «ricorrente»), all'epoca professoressa di diritto internazionale e dell'Unione europea presso l'università della Finlandia orientale, ha chiesto al Parlamento (in prosieguo: il «convenuto») accesso alla decisione del Parlamento concernente la domanda del sig. De Capitani. Essa ha dichiarato che l'accesso al documento richiesto era necessario per il completamento di due progetti di ricerca che stava conducendo.

15. Il 23 gennaio 2017, il convenuto ha negato alla ricorrente l'accesso al documento richiesto, a motivo del fatto che la sua divulgazione avrebbe arrecato pregiudizio alla tutela delle procedure giurisdizionali, prevista all'articolo 4, paragrafo 2, secondo trattino, del regolamento n. 1049/2001. La ricorrente ha successivamente presentato una domanda di conferma.

16. Il 3 aprile 2017, con la decisione A (2016) 15112 (in prosieguo: la «decisione controversa»), il convenuto ha confermato il suo rifiuto di concedere alla ricorrente accesso al documento richiesto. In particolare, esso ha invocato la circostanza che la decisione di diniego concernente il sig. De Capitani era oggetto di impugnazione dinanzi al Tribunale e la sua divulgazione avrebbe pregiudicato il diritto a un processo equo e la parità delle armi tra le parti. Inoltre, essa avrebbe avuto, più in generale, l'effetto di esporre l'attività giurisdizionale a pressioni esterne e avrebbe inevitabilmente perturbato la serenità del procedimento.

17. Il 6 luglio 2017 la ricorrente ha proposto dinanzi al Tribunale un ricorso di annullamento della decisione controversa. Il convenuto ha successivamente depositato il suo controricorso.

18. Il 14 novembre 2017, con una misura di organizzazione del procedimento adottata ai sensi dell'articolo 89 del suo regolamento di procedura, il Tribunale ha portato a conoscenza della ricorrente il fatto che il sig. De Capitani aveva reso pubblico, nel summenzionato blog<sup>8</sup>, il documento richiesto. Il Tribunale ha chiesto alla ricorrente di indicare se avesse ottenuto soddisfazione per effetto della possibilità di accedere in rete al documento richiesto.

19. Il 30 novembre 2017 la ricorrente ha risposto di non essere stata a conoscenza del fatto che il documento richiesto era disponibile su Internet prima di esserne informata dal Tribunale. Essa ha dichiarato di non aver ottenuto soddisfazione per effetto della disponibilità del documento in questione su Internet.

<sup>7</sup> Sul sito Internet [www.free-group.eu/2015/07/12/eus-laws-are-like-sausages-you-should-never-watch-them-being-made/](http://www.free-group.eu/2015/07/12/eus-laws-are-like-sausages-you-should-never-watch-them-being-made/) (riprodotto nel fascicolo del Tribunale, nella versione alla data dell'ultimo accesso, 21 maggio 2020).

<sup>8</sup> Nota 7 delle presenti conclusioni, contenente l'hyperlink indicato dal Tribunale.

20. Successivamente, il Tribunale ha invitato le parti a concentrarsi sulla ricevibilità del ricorso della ricorrente nel loro secondo scambio di memorie. Nel gennaio 2018, la ricorrente ha depositato la sua replica. Il 9 marzo 2018 il convenuto ha depositato la sua controreplica. Anche quest'ultimo ha indicato, in particolare, di non essere stato a conoscenza della pubblicazione in rete del documento richiesto prima che il Tribunale lo avesse fatto presente. A suo avviso, il fatto che la ricorrente fosse ormai a conoscenza di tale pubblicazione avrebbe reso il suo ricorso di annullamento privo di oggetto. Il Parlamento ha quindi chiesto, nella sua controreplica, di dichiarare il non luogo a statuire.

21. Con lettere del 15 marzo 2018, il Tribunale ha informato le parti che la domanda del Parlamento di dichiarazione di non luogo a statuire non era stata esaminata, poiché non era stata proposta con atto separato, come richiesto dall'articolo 130, paragrafo 2, del suo regolamento di procedura.

22. Il 27 marzo 2018, con atto separato, il Parlamento ha depositato una domanda di dichiarazione di non luogo a statuire. In subordine, il convenuto ha chiesto al Tribunale di dichiarare il ricorso della ricorrente irricevibile o infondato e di condannarla alle spese.

23. Il 5 aprile 2018, il Tribunale ha invitato la ricorrente a presentare osservazioni sulla domanda di dichiarazione di non luogo a statuire proposta dal convenuto. Nella sua replica, la ricorrente ha sottolineato che né essa, né il convenuto erano a conoscenza del fatto che il sig. De Capitani avesse divulgato il documento richiesto su un blog Internet, fino al momento in cui ne erano stati informati da parte del Tribunale. Essa ha sostenuto che il termine «pubblicato» è un termine assai inadeguato per un documento collocato da un privato su un blog, in qualche angolo del ciberspazio. Inoltre, essa ha dichiarato che una decisione di diniego del Parlamento tuttora valida non può essere sottratta al sindacato giurisdizionale semplicemente a motivo del fatto che qualcuno ha divulgato il documento richiesto su un blog.

24. Nel frattempo, il 22 marzo 2018, mentre il procedimento di primo grado nella presente causa era ancora in corso, il Tribunale ha statuito sulla causa De Capitani. Esso ha annullato la decisione del Parlamento concernente il sig. De Capitani, dichiarando che il Parlamento aveva violato l'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 negando la divulgazione, nel corso del procedimento, della quarta colonna dei documenti di cui trattavasi con il motivo che ne sarebbe derivato un grave pregiudizio al suo processo decisionale<sup>9</sup>.

### ***B. Ordinanza impugnata e procedimenti dinanzi alla Corte di giustizia***

25. Nella sua ordinanza del 20 settembre 2018<sup>10</sup> (in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»), il Tribunale ha constatato che non vi era più luogo a statuire sul ricorso proposto dalla ricorrente.

26. Il Tribunale ha statuito, in sostanza, che un ricorso di annullamento di una decisione che nega l'accesso a taluni documenti diviene privo di oggetto quando i documenti di cui trattasi sono stati divulgati da un terzo e il ricorrente può accedervi e utilizzarli in modo legittimo, come se li avesse ottenuti in esito alla sua domanda ai sensi del regolamento n. 1049/2001<sup>11</sup>. Dato che una versione completa del documento richiesto era stata resa accessibile dal destinatario stesso del documento, non vi era alcun dubbio che la ricorrente potesse utilizzarlo in modo totalmente legittimo ai fini del suo lavoro universitario<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Sentenza del 22 marzo 2018, De Capitani/Parlamento (T-540/15, EU:T:2018:167).

<sup>10</sup> Ordinanza del 20 settembre 2018, Leino-Sandberg/Parlamento (T-421/17, non pubblicata, EU:T:2018:628).

<sup>11</sup> Punto 27 dell'ordinanza impugnata.

<sup>12</sup> Punto 28 dell'ordinanza impugnata.

27. Inoltre, secondo il Tribunale, non risultava che l'asserita illegittimità del diniego di accesso potesse verificarsi nuovamente, in futuro, al di fuori delle circostanze specifiche del caso di specie. Il rifiuto del convenuto di concedere l'accesso al documento richiesto era dovuto alle circostanze specifiche del caso e aveva natura ad hoc, poiché, da un lato, la causa De Capitani era ancora pendente e, dall'altro, il contesto della domanda della ricorrente era caratterizzato da un intenso dibattito in vari blog e da opinioni che potevano influenzare la posizione del convenuto nella causa<sup>13</sup>. Inoltre, dal momento che era stato il destinatario stesso, e non il convenuto, ad aver divulgato il documento richiesto, la ricorrente non poteva contestare a quest'ultimo di aver fatto ricorso a tattiche dilatorie consistenti nell'attendere che un eventuale ricorso fosse portato dinanzi ai giudici dell'Unione prima di divulgare il documento oggetto della richiesta di accesso<sup>14</sup>.

28. Il Tribunale ha quindi concluso che il ricorso proposto dalla ricorrente era divenuto privo di oggetto, tenuto conto della divulgazione, da parte del sig. De Capitani, del documento richiesto. Pertanto, non vi era più luogo a statuire sul ricorso, né sulle istanze di intervento della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia. Il Tribunale ha condannato ciascuna parte a sopportare le proprie spese. Inoltre, esso ha condannato la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia a sopportare ciascuno le proprie spese.

29. Con la presente impugnazione, la ricorrente chiede alla Corte di annullare l'ordinanza impugnata, di statuire definitivamente sulla controversia e di condannare il convenuto alle spese, comprese quelle degli intervenienti.

30. A sostegno dell'impugnazione, la ricorrente solleva due motivi. In primo luogo, essa sostiene che il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto dichiarando che il ricorso era divenuto privo di oggetto. In secondo luogo, esso avrebbe commesso un errore di diritto ed errori di procedura statuendo che la ricorrente non aveva più interesse ad agire.

31. Nella sua comparsa di risposta, il Parlamento sostiene che i due motivi di impugnazione devono essere respinti in quanto parzialmente irricevibili e parzialmente infondati oppure in quanto infondati.

32. La ricorrente e il Parlamento hanno altresì presentato, rispettivamente, una replica e una controreplica.

33. La Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sono intervenuti a sostegno delle conclusioni della ricorrente.

#### **IV. Valutazione**

34. Le presenti conclusioni sono articolate come segue. Esaminerò anzitutto il rapporto tra i due motivi di impugnazione dedotti dalla ricorrente, e in particolare la differenza tra la finalità (o l'oggetto) di un ricorso di annullamento e la persistenza dell'interesse (residuale) ad agire nell'ipotesi in cui l'oggetto iniziale del procedimento sia effettivamente venuto meno (A). Esaminerò quindi il primo motivo (B). Poiché, al pari della ricorrente, ritengo che l'oggetto della presente controversia non sia venuto meno e, quindi, che il primo motivo di impugnazione debba essere accolto, esaminerò soltanto brevemente il secondo motivo (C) prima di giungere a una conclusione relativa all'ambito della presente impugnazione (D).

<sup>13</sup> Punto 33 dell'ordinanza impugnata.

<sup>14</sup> Punto 35 dell'ordinanza impugnata.

### A. Sul rapporto tra i due motivi di impugnazione dedotti dalla ricorrente

35. Nella sua impugnazione, la ricorrente deduce due motivi: in primo luogo, il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto dichiarando che il ricorso *era divenuto privo di oggetto*; in secondo luogo, esso avrebbe commesso un errore di diritto statuendo che la ricorrente *non aveva più interesse ad agire*.

36. Per quanto riguarda il rapporto tra questi due motivi, la ricorrente sostiene che l'ordinanza impugnata ha indebitamente accorpato l'asserito difetto di oggetto del ricorso di annullamento e l'interesse ad agire. Trattasi, tuttavia, di due nozioni giuridiche distinte, che devono essere valutate separatamente. Il convenuto ritiene che la necessaria persistenza dell'oggetto del ricorso debba essere valutata unitamente alla persistenza dell'interesse ad agire.

37. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'*interesse ad agire* di un ricorrente deve sussistere, relativamente all'oggetto del ricorso, nella fase della presentazione dello stesso, sotto pena di irricevibilità. Tale oggetto della controversia deve durare, così come l'interesse ad agire, fino alla pronuncia della decisione del giudice, sotto pena di non luogo a statuire, il che presuppone che il ricorso possa, con il suo esito, procurare un beneficio alla parte che l'ha proposto<sup>15</sup>.

38. Un ricorrente può *conservare un interesse* a chiedere l'annullamento di una decisione per ottenere il ripristino della propria situazione oppure per indurre l'autore dell'atto impugnato ad apportare, in futuro, le modifiche appropriate ed evitare così il rischio di ripetizione dell'illegittimità che asseritamente inficia l'atto impugnato<sup>16</sup>.

39. Concordo con il convenuto sul fatto che potrebbe esistere una certa sovrapposizione tra l'oggetto del ricorso di annullamento e la persistenza dell'interesse ad agire. È altresì evidente che la terminologia impiegata non è sempre coerente. Ad esempio, il termine inglese «purpose» (finalità) della controversia è utilizzato in modo intercambiabile con i termini «object» (oggetto), «subject-matter» (materia del contendere) o persino «objective» (obiettivo). Inoltre, quando è chiaro che il documento richiesto è stato nel frattempo divulgato dall'istituzione e, dunque, le esigenze del ricorrente sottese alla domanda originaria sono state sostanzialmente soddisfatte, la Corte ha la tendenza a esaminare l'interesse in una sola mossa, determinando la potenziale scomparsa dell'«oggetto» del ricorso esaminato come un fattore nel contesto globale dell'eventuale persistenza dell'interesse ad agire<sup>17</sup>.

40. Tuttavia, sul piano logico, la Corte opera, di fatto, una distinzione generale tra due tipi di interessi: da un lato, l'interesse ad agire *iniziale* e, dall'altro, l'eventuale interesse *residuale, ulteriore*, del ricorrente, che si mantiene anche a seguito di un determinato evento che abbia posto fine all'interesse iniziale.

15 V., ad esempio, sentenze del 7 giugno 2007, Wunenburger/Commissione (C-362/05 P, EU:C:2007:322, punto 42); del 17 aprile 2008, Flaherty e a./Commissione (C-373/06 P, C-379/06 P e C-382/06 P, EU:C:2008:230, punto 25); del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punto 61); del 9 novembre 2017, HX/Consiglio (C-423/16 P, EU:C:2017:848, punto 30); del 23 novembre 2017, Bionorica e Diapharm/Commissione (C-596/15 P e C-597/15 P, EU:C:2017:886, punti 84 e 85); e del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punto 43).

16 V., ad esempio, sentenze del 7 giugno 2007, Wunenburger/Commissione (C-362/05 P, EU:C:2007:322, punto 50); del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punto 63); e del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punto 48).

17 V., ad esempio, sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punti da 43 a 52).

41. Tradotta in termini più precisi nell'attuale contesto delle controversie relative all'accesso ai documenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001, l'oggetto di un ricorso<sup>18</sup> proposto per tutelare un diritto di accesso è l'annullamento delle decisioni impugnate. Questo è certamente l'oggetto *formale* del ricorso: ottenere l'annullamento della decisione sfavorevole, costringendo in tal modo l'istituzione a decidere ex novo. Un ricorso di annullamento contro una decisione di diniego di accesso a un documento richiesto si può anche ritenere che abbia un oggetto *sostanziale* o piuttosto, in tal senso, una finalità (ulteriore): ottenere il documento di cui alla domanda originaria di accesso.

42. Un ricorrente conserva il suo *interesse iniziale* (e il ricorso non è privato del suo oggetto) salvo che si verifichi una delle seguenti situazioni: i) la decisione impugnata è formalmente ritirata (scomparsa *formale* dell'oggetto della controversia); o, ii) l'istituzione concede al ricorrente accesso integrale al documento richiesto, senza necessariamente ritirare la decisione precedente, soddisfacendo pienamente, in sostanza, il ricorrente (scomparsa *sostanziale* dell'oggetto della controversia).

43. Inoltre, anche supponendo che un siffatto interesse iniziale sia effettivamente venuto meno, il ricorrente potrebbe ancora possedere un *interesse residuale* ad agire, o, come avviene più frequentemente nella pratica, un interesse a che il procedimento sfoci in una pronuncia giudiziale definitiva, pur avendo ottenuto il documento nel corso di tale procedimento.

44. A quest'ultimo riguardo, la giurisprudenza della Corte individua, in particolare, due ipotesi. Da un lato, il ricorrente conserva un interesse ad agire «per ottenere il ripristino della propria situazione». Su tale base, ad esempio, la Corte ha statuito che una domanda di annullamento può continuare a essere assistita da un interesse quale base di un eventuale ricorso per responsabilità<sup>19</sup>. Siffatto interesse deve essere valutato alla luce delle circostanze specifiche, tenendo conto, in particolare, delle conseguenze dell'illegittimità lamentata<sup>20</sup>. Dall'altro lato, un ricorrente conserva un interesse ad agire «per indurre l'autore dell'atto impugnato ad apportare, in futuro, le modifiche appropriate ed evitare così il rischio di ripetizione dell'illegittimità che asseritamente inficia l'atto impugnato»<sup>21</sup>.

45. In sintesi, l'interesse iniziale a proporre un ricorso di annullamento perdurerà fino a che la decisione impugnata non sia formalmente annullata, oppure fino a quando il ricorrente non abbia ottenuto piena soddisfazione da un punto di vista sostanziale. Qualsiasi altro interesse (ulteriore o residuale) concerne tutte le altre considerazioni che potrebbero indurre la Corte a pronunciarsi comunque sulla controversia, anche qualora l'oggetto iniziale del ricorso sia venuto meno.

46. Significativamente, per quanto concerne l'ordine dell'esame, le due categorie corrispondono a passaggi (crono)logicamente sequenziali. Soltanto se, in una prima fase, si accerti che il ricorrente ha perso il suo interesse ad agire iniziale sarà necessario passare alla seconda fase. Di converso, nella misura in cui il ricorrente non abbia ottenuto piena soddisfazione, né da un punto di vista formale, né sostanziale, non vi è necessità di soffermarsi su un eventuale interesse, diverso o ulteriore, a ottenere una decisione di annullamento da parte dei giudici dell'Unione.

47. Per tali ragioni, ritengo utile, nella presente causa, esaminare ciascuno dei due motivi dedotti dalla ricorrente, in successione. Essi rappresentano, infatti, l'ordine logico corretto nel quale occorre esaminare la questione dell'interesse ad agire.

18 Ho scientemente utilizzato il termine «oggetto» («object» in lingua inglese) del ricorso, preferendolo a quello impiegato nelle traduzioni in lingua inglese di alcune sentenze della Corte in tale materia, che utilizzano il termine «purpose» (finalità).

19 V., ad esempio, sentenze del 5 marzo 1980, Könecke Fleischwarenfabrik/Commissione (76/79, EU:C:1980:68, punto 9) e del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punto 64).

20 V., ad esempio, sentenza del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punto 65).

21 V., ad esempio, sentenza del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punto 63), in materia di misure restrittive, in cui il ricorrente conserva il proprio interesse nonostante la cancellazione del suo nominativo da un elenco impositivo di siffatte misure, o sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punti da 49 a 54).

## **B. Sul primo motivo**

48. Il primo motivo di impugnazione si riduce, essenzialmente, alla questione se la ricorrente abbia ottenuto soddisfazione da un punto di vista *sostanziale* e, dunque, se l'oggetto originario (e con esso l'interesse ad agire iniziale) sia venuto meno.

49. La ricorrente, sostenuta dai governi finlandese e svedese, sostiene che così non sia. Il convenuto non ha ritirato la decisione impugnata. Come emerge dalla sentenza ClientEarth<sup>22</sup>, la pubblicazione di documenti ai quali è stato richiesto accesso non è un fattore pertinente ai fini di stabilire se l'oggetto del ricorso si mantenga. Peraltro, la ricorrente sostiene altresì di non aver mai ricevuto da parte del Parlamento una versione autentica del documento richiesto. Nelle sue ricerche, essa non può avvalersi di informazioni parziali e non autentiche tratte da blog privati su Internet.

50. Secondo il convenuto, il ricorso della ricorrente è divenuto privo di oggetto in seguito alla scoperta della pubblicazione del documento richiesto ad opera del suo destinatario. È molto probabile che la ricorrente fosse a conoscenza del blog in cui il sig. De Capitani ha pubblicato tale documento, dal momento che nello stesso blog sono stati pubblicati contributi della ricorrente. La ricorrente poteva quindi accedere a tale documento e utilizzarlo legittimamente ai fini delle sue ricerche accademiche o a qualsiasi altro fine.

51. Dal fascicolo del Tribunale non risulta che il Parlamento abbia mai *formalmente* ritirato la sua decisione iniziale di diniego, né tale elemento è stato portato all'attenzione della Corte. Pertanto, tale ipotesi non si è verificata nel caso di specie e, di conseguenza, non rileva in questa sede.

52. La ricorrente ha ottenuto soddisfazione da un punto di vista *sostanziale*, cosicché l'oggetto originario (nonché l'interesse ad agire iniziale) è venuto meno?

53. La questione dell'interesse ad agire iniziale, nonché della persistenza dell'interesse alla prosecuzione del procedimento costituisce, come risulta dalla precedente sezione, una questione processuale dinanzi ai giudici dell'Unione. La questione è se vi sia ancora una causa, alla luce del mutamento delle circostanze. Sebbene si tratti, in larga misura, di una categoria indipendente e trasversale, applicabile a tutti i tipi di controversie dinanzi ai giudici dell'Unione, la questione dell'interesse alla prosecuzione del procedimento è parimenti connessa alla materia o al settore di diritto in cui si colloca la causa. Se non è chiara la pretesa discendente dal diritto dell'Unione che il ricorrente intende far valere, in quale altro modo si potrebbe valutare se il ricorso sia o meno privo di oggetto e, pertanto, potenzialmente pretestuoso?

54. Per tale ragione, inizio l'analisi che segue con questo preciso promemoria: quali sono, di fatto, i diritti dei singoli (e i corrispondenti obblighi delle istituzioni) ai sensi del regolamento n. 1049/2009 che un ricorrente che miri a ottenere l'annullamento di una decisione di diniego di accesso adottata da un'istituzione può rivendicare? (1). In seguito, mi concentrerò sul criterio che il Tribunale sembra aver adottato nella presente causa per stabilire se la ricorrente avesse ottenuto soddisfazione da un punto di vista sostanziale (2). Quindi, utilizzando l'esempio offerto dalla presente causa, dimostrerò il motivo per cui tale criterio è concettualmente errato e, in termini pratici, insostenibile (3), prima di suggerire che cosa comporti tale criterio (4).

22 Sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione (C-57/16 P, EU:C:2018:660).

## 1. Diritti dei singoli ai sensi del regolamento n. 1049/2001

55. L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001 attribuisce espressamente un *diritto* (soggettivo) di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione a «[q]ualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro». Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento, tale diritto si estende, in sostanza, a «tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea».

56. Ma qual è la sorte dei documenti che *siano già stati resi disponibili* al pubblico e che siano di dominio pubblico? I lavori preparatori del regolamento n. 1049/2001 nonché il sistema dell'attuale regolamento forniscono una risposta abbastanza chiara a riguardo.

57. In primo luogo, per quanto riguarda i lavori preparatori, il progetto di proposta della Commissione contemplava un'eccezione all'accesso ai documenti, prevedendo che il regolamento non si applicasse ai «documenti già pubblicati o altrimenti accessibili al pubblico»<sup>23</sup>. Tuttavia, nel corso dell'iter legislativo, il Parlamento ha espresso non soltanto l'intenzione di eliminare tale proposta di disposizione, ma anche di introdurre una norma (progetto dell'articolo 2 bis, paragrafo 1), che dichiarasse esplicitamente che «[i]l diritto di accesso ai documenti delle istituzioni *comprende* l'accesso ai *documenti pubblicati*»<sup>24</sup>. A quanto risulta, quindi, è stato il Parlamento a voler includere i documenti già altrimenti accessibili al pubblico (pertanto, i documenti generalmente resi accessibili dalle istituzioni dell'Unione o da un terzo) tra i documenti il cui accesso può essere chiesto a un'istituzione dell'Unione in forza del regolamento n. 1049/2001.

58. In secondo luogo, quanto alla sua logica interna, l'attuale versione del regolamento sembra adottare una posizione intermedia. Nel caso specifico di documenti già divulgati dall'*istituzione interessata* e facilmente accessibili al richiedente, l'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 contiene un obbligo modificato dell'istituzione dell'Unione nei confronti del richiedente. In tali circostanze, l'istituzione dell'Unione non è tenuta a fornire il documento richiesto, ma può limitarsi a *informare* il richiedente in merito alle modalità con cui ottenere il documento richiesto.

59. Desidero sottolineare due punti che emergono chiaramente dal testo dell'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento. Da un lato, l'espressione *un documento già divulgato dall'istituzione in questione* potrebbe forse essere interpretata, con un approccio generoso, nel senso che il documento è stato divulgato dall'istituzione in questione o, forse, anche da un'altra istituzione, a condizione, beninteso, che non vi siano dubbi sull'autenticità del documento richiesto<sup>25</sup>. Dall'altro lato, in ogni caso, quando l'istituzione *informa il richiedente in merito alle modalità con cui ottenere* il documento richiesto, vi è sempre un «avallo ufficiale» della copia menzionata.

60. Il regolamento n. 1049/2001 non si pronuncia in merito ai documenti che siano stati resi disponibili da *terzi*. Esso definisce la nozione di «terzo» nel suo articolo 3, lettera b), ma per motivi differenti, segnatamente ai fini dell'accesso ai documenti di terzi di cui all'articolo 4, paragrafo 4. Esso certamente non prevede l'adempimento da parte di un terzo dell'obbligo di concedere accesso, in ogni caso non ad opera di una parte privata<sup>26</sup>. Ciò è del resto del tutto logico.

<sup>23</sup> Articolo 2, paragrafo 2, del progetto di regolamento, il quale non specifica che cosa si intenda per «altrimenti» [COM (2000) 30 – 2000/0032(COD)].

<sup>24</sup> Relazione del 27 ottobre 2000 del Parlamento europeo, per quanto concerne le modifiche proposte dalla Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni; v. anche pag. 68 per le modifiche proposte dalla Commissione per il controllo dei bilanci. PE 285.961. V., in particolare, pagg. 19, 20 e 72. Il corsivo è mio.

<sup>25</sup> Così, ad esempio, una risposta della Commissione che indichi al richiedente che il documento richiesto è disponibile in un sito Internet del Consiglio (chiaramente indicato) potrebbe soddisfare lo spirito dell'articolo 10, paragrafo 2, ma non forse, in senso stretto, la sua lettera.

<sup>26</sup> L'eventuale divulgazione (coordinata) da parte di uno Stato membro di un documento richiesto, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento, è una questione distinta.

61. In primo luogo, per quanto concerne il testo legislativo, il regolamento n. 1049/2001 non prevede alcuna eccezione concernente il fatto che il documento richiesto sia stato reso pubblico da un terzo. Le eccezioni all'accesso sono elencate in modo esaustivo all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001.

62. In secondo luogo, sul piano teleologico, l'articolo 1 nonché i considerando 1, 2, 3 e 4 del regolamento n. 1049/2001 indicano che lo scopo del regolamento è assicurare trasparenza e apertura in seno alle istituzioni dell'Unione contemplate dal regolamento e garantire a qualsiasi cittadino dell'Unione il più ampio accesso possibile ai documenti dell'Unione, nonché l'esercizio più agevole possibile di tale diritto mediante un dialogo diretto tra l'istituzione e il richiedente. Pertanto, quest'ultimo ha diritto di ricevere una risposta dall'istituzione dell'Unione interessata, anche per quanto concerne documenti che sono di dominio pubblico.

63. In terzo luogo, l'«avallo ufficiale» da parte dell'istituzione, del documento in questione ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, è decisivo ai fini della garanzia di completezza, integrità, autenticità e uso legittimo. È evidente che a nessuno sarebbe consentito presentare informazioni rinvenute in Internet come documenti ufficiali o rappresentativi della posizione di un'istituzione, salvo che e sino a quando non abbia ricevuto l'originale del documento, una risposta ufficiale o, quantomeno, una chiara conferma da parte di tale istituzione che ciò che è stato rinvenuto proviene effettivamente da tale istituzione e riflette la sua posizione ufficiale. Una siffatta informazione ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, è tanto più decisiva nel caso in cui l'istituzione dell'Unione abbia inizialmente negato l'accesso al documento sulla base delle eccezioni previste all'articolo 4 del medesimo regolamento.

64. In definitiva, risulta chiaramente dal regolamento n. 1049/2001 che i cittadini dell'Unione godono di un diritto soggettivo all'accesso. Di fronte a una richiesta individuale, un'istituzione dispone, sostanzialmente, di tre opzioni. In primo luogo, concedere l'accesso. In secondo luogo, negare l'accesso, spiegando il motivo per cui esso non può essere concesso. In terzo luogo, se lo desidera, e in realtà come modo per offrire una risposta positiva nel quadro della prima opzione, essa può fornire una risposta conformemente all'articolo 10, paragrafo 2. L'istituzione può indicare al richiedente il modo in cui ottenere autonomamente le informazioni richieste, che sono facilmente accessibili, garantendo in tal modo anche l'autenticità e l'affidabilità delle informazioni alle quali ha fatto riferimento.

65. Tuttavia, la messa a disposizione del pubblico di un documento da parte di un terzo non soddisfa né estingue il diritto dei richiedenti di ricevere una risposta adeguata da parte dell'istituzione dell'Unione interessata ai sensi del regolamento n. 1049/2001. Né la lettera né lo spirito di tale regolamento suggeriscono che gli obblighi chiari e specifici che gravano sulle istituzioni dell'Unione possano essere effettivamente esternalizzati in capo a un terzo.

## *2. Sentenza Jurašinović*

66. Generalmente, un richiedente insoddisfatto, il quale ritenga che i suoi diritti garantiti dal regolamento n. 1049/2001 siano stati violati, proporrà un ricorso di annullamento contro una decisione di diniego adottata dall'istituzione interessata. Nell'ambito di siffatto ricorso, l'oggetto iniziale e perdurante della controversia può sostanzialmente venire meno se, in particolare nel corso del procedimento, l'istituzione di cui trattasi concede un accesso completo a quanto richiesto, adottando così, in concreto, una decisione positiva di concessione dell'accesso ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1. È parimenti possibile che l'istituzione comunichi con il richiedente nel corso di tale procedimento, informandolo che, nel frattempo, il documento è divenuto accessibile al pubblico ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, e gli fornisca informazioni sulla localizzazione del documento, garantendo così la sua integrità e autenticità.

67. Salvo che si tenti di interpretare la controreplica del Parlamento o la sua successiva domanda di dichiarazione di non luogo a statuire nel procedimento dinanzi al Tribunale come una decisione ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001<sup>27</sup> (il cui contenuto sarebbe stato trasmesso alla ricorrente, in maniera alquanto sorprendente, attraverso il Tribunale), è chiaro che nella presente causa la ricorrente non ha ottenuto siffatta soddisfazione dal punto di vista sostanziale.

68. Inoltre, ai punti 27 e 28 dell'ordinanza impugnata, che si fondano principalmente sulla sentenza Jurašinović/Consiglio (in prosieguito: la sentenza «Jurašinović»)<sup>28</sup>, il Tribunale ha dichiarato quanto segue: «un ricorso di annullamento di una decisione contenente il diniego dell'accesso a documenti diviene privo d'oggetto quando i documenti in parola sono stati messi a disposizione da un terzo, dal momento che il richiedente può accedere ai documenti in parola e farne uso legalmente, come se egli li avesse ricevuti a seguito della sua domanda proposta ai sensi del regolamento n. 1049/2001 (...). Tale giurisprudenza si applica, a fortiori, nella presente causa, considerato che una versione completa del documento richiesto è stata resa disponibile dal destinatario stesso dell'atto, sicché non vi è alcun dubbio che la ricorrente possa utilizzarla in modo pienamente legittimo ai fini dei suoi lavori accademici».

69. Come già affermato in precedenza, la categoria processuale generale dell'interesse ad agire può essere concepita come, in una certa misura, indipendente dai diritti sostanziali che l'azione mira a tutelare<sup>29</sup>. Pertanto, siffatta categoria processuale potrebbe non corrispondere interamente al merito. Inoltre, dovrebbe essere impiegato un ragionevole grado di pragmatismo nella definizione della categoria dell'interesse ad agire. Infatti, i giudici dell'Unione, analogamente ad altri giudici, non sono, almeno per quanto riguarda il ricorso di annullamento, organi giuridici consultivi che possano essere aditi da soggetti privi di un interesse riconoscibile quanto all'esito della controversia.

70. Dall'altro lato, vi sono taluni limiti a siffatta distinzione. Tali limiti affondano le loro radici nel cordone ombelicale che lega il merito alla procedura che è volta a rendere effettivo tale merito. Nell'ambito del contenzioso relativo all'accesso ai documenti, l'eventuale soddisfazione della domanda dal punto di vista sostanziale e, dunque, il possibile venir meno dell'oggetto del ricorso, devono essere valutati alla luce di ciò a cui il richiedente inizialmente aveva diritto.

71. In tale prospettiva, ritengo che l'approccio adottato dal Tribunale in riferimento alla precedente pronuncia nella causa Jurašinović, al quale mi riferirò, semplicemente, come al «criterio Jurašinović» sia errato, tanto sul piano concettuale, quanto sul piano pratico. Prima di illustrare il motivo per cui tale affermazione è valida in riferimento ai fatti della presente impugnazione, procederò a contestualizzare correttamente detta pronuncia: come sia emerso tale approccio (i); le ragioni per le quali esso si concilia assai difficilmente con altre decisioni del Tribunale, rivelando una mancanza di coerenza nella giurisprudenza (ii); e, soprattutto, le ragioni per le quali esso non può essere mantenuto a seguito della pronuncia della Corte di giustizia, in Grande Sezione, nella causa ClientEarth (iii).

#### *i) Dall'ordinanza Weber alla sentenza Jurašinović: la genesi del criterio*

72. La causa Weber/Commissione (in prosieguito: la causa «Weber»)<sup>30</sup> risulta essere la prima causa in cui il Tribunale ha statuito, tramite ordinanza, che non vi era più luogo a statuire quando il documento richiesto era stato messo a disposizione del pubblico (in rete) da un soggetto terzo.

<sup>27</sup> Il che darebbe adito a una serie di interessanti questioni, fra le quali quella concernente il grado di avallo per rinvio al blog in questione da parte del Parlamento, dato che tale blog comprende anche una serie di osservazioni e affermazioni poco lusinghiere, da parte del suo autore, in relazione all'«analisi giuridica» condotta dal Parlamento, inserite nel testo del documento richiesto così come riprodotto.

<sup>28</sup> Sentenza del 3 ottobre 2012, Jurašinović/Consiglio (T-63/10, EU:T:2012:516).

<sup>29</sup> V. supra, paragrafo 53 delle presenti conclusioni.

<sup>30</sup> Ordinanza dell'11 dicembre 2006, Weber/Commissione (T-290/05, non pubblicata, EU:T:2006:381).

73. In tale causa, un giornalista aveva richiesto alla Commissione di concedergli accesso a una lettera inviata dalla direzione generale della concorrenza al governo tedesco a proposito di un aiuto di Stato concesso dalla Germania. In risposta ad un quesito posto dal Tribunale alle parti, la Commissione ha confermato che tale lettera era pienamente accessibile in una rivista disponibile su Internet. Al punto 41 di detta ordinanza si statuisce che «secondo la Commissione, il ricorrente ha accesso alla lettera che intende consultare e può utilizzarla in modo legittimo, come se l'avesse ottenuta a seguito della sua domanda ai sensi del regolamento n. 1049/2001». Tuttavia, poiché il ricorso di annullamento era stato dichiarato manifestamente irricevibile per un altro motivo, tale affermazione era stata resa soltanto a titolo di obiter dictum, a margine del ragionamento del Tribunale, ma non è stata concretamente applicata in tale causa.

74. Successivamente, nella causa Jurašinović, al ricorrente era stato negato l'accesso a documenti del Consiglio concernenti il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (in prosieguo: l'«ICTY») legati a un processo pendente dinanzi ad esso. Nel suo controricorso, il Consiglio ha sostenuto che il ricorrente non aveva interesse ad agire, dal momento che, alla data dell'introduzione del ricorso, alcuni dei documenti richiesti erano stati pubblicati dall'ICTY nella sua banca dati giudiziaria disponibile su Internet.

75. In tale contesto, il Tribunale si è espressamente basato sull'ordinanza Weber per affermare che «un ricorso di annullamento di una decisione contenente il diniego dell'accesso a documenti è privo d'oggetto quando i documenti in parola sono stati messi a disposizione da un terzo, dal momento che il richiedente può accedere ai documenti in parola e farne uso legalmente come se egli li avesse ricevuti a seguito della sua domanda proposta ai sensi del regolamento n. 1049/2001»<sup>31</sup>. Tuttavia, avendo il Tribunale constatato che i documenti in questione *non* erano disponibili sul sito dell'ICTY «alla data di presentazione del ricorso», esso ha respinto l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio, poiché non emergeva dal fascicolo che i documenti in questione fossero accessibili al pubblico a tale data<sup>32</sup>.

76. Così, riesaminando le cause citate dal Tribunale come precedenti a sostegno della sua tesi giuridica chiave nell'ordinanza impugnata<sup>33</sup>, sembrerebbe che il criterio esposto nella presente causa, in realtà, non sia mai stato applicato. È vero che, di per sé, tale circostanza non è decisiva. La vita organica della giurisprudenza dell'Unione implica che un *passim dictum* in una causa possa divenire improvvisamente la *ratio* di un'altra. La circostanza che tale criterio non sia mai stato effettivamente applicato è menzionata unicamente per sottolineare il fatto che il suo impatto e le sue conseguenze restano necessariamente, in una certa misura, inesplorate.

#### *ii) Variazioni nella giurisprudenza del Tribunale*

77. Inoltre, nella giurisprudenza del Tribunale, vi sono altri significativi filoni vertenti sulla medesima questione: se e in che misura l'oggetto (finalità) di un ricorso d'annullamento in materia di accesso ai documenti venga meno per effetto della divulgazione del documento richiesto da parte di un terzo.

78. *Prima* delle decisioni pronunciate nelle cause Weber e Jurašinović, nel 1995, in un'epoca in cui l'accesso ai documenti in possesso delle istituzioni dell'Unione era disciplinato da regole proprie a ciascuna istituzione, alla Svenska Journalistförbundet era stato negato l'accesso a taluni documenti del Consiglio riguardanti l'Ufficio europeo di polizia (Europol). In ogni caso, la ricorrente aveva già ricevuto i documenti in questione dalle autorità svedesi. In tale contesto, il Tribunale ha statuito, ciò nonostante, che «una persona alla quale sia stato negato l'accesso a un documento o a una parte di

31 Sentenza del 3 ottobre 2012, Jurašinović/Consiglio (T-63/10, EU:T:2012:516, punto 24).

32 Ibidem, punto 26.

33 Nell'ultima decisione citata al punto 27 dell'ordinanza impugnata, la sentenza del 15 ottobre 2013, European Dynamics Belgium e a./EMA (T-638/11, non pubblicata, EU:T:2013:530), il riferimento in *passim* alla sentenza Jurašinović non era rilevante.

un documento ha già, *per ciò solo*, un interesse all'annullamento della decisione di diniego (...). Il fatto che i documenti richiesti siano diventati di dominio pubblico è, a tal riguardo, irrilevante»<sup>34</sup>. In seguito, il Tribunale ha esaminato la causa nel merito, annullando la decisione del Consiglio di negare al ricorrente l'accesso ai documenti richiesti.

79. Un elemento che, forse, è ancora più importante è che *dopo le* pronunce Weber e Jurašinović, nella causa Access Info Europe/Consiglio<sup>35</sup>, la ricorrente ha contestato il rifiuto del Consiglio di concederle l'accesso a talune informazioni, contenute in una nota, riguardanti la proposta di un nuovo regolamento in materia di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione, addotto con la motivazione che ciò avrebbe potuto pregiudicare il processo decisionale. Nel suo controricorso, il Consiglio ha segnalato che una versione integrale del documento richiesto era già disponibile, prima della data di proposizione del ricorso, sul sito Internet dell'organizzazione Statewatch. Secondo il Consiglio, tale pubblicazione non era stata autorizzata. Il Consiglio non ne era a conoscenza nel momento in cui aveva deciso sulla domanda di accesso. Nella sua replica, la ricorrente ha riconosciuto di essere ormai in possesso di una copia della versione integrale del documento, sostenendo altresì di non essere stata a conoscenza dell'esistenza di tale copia nel momento in cui aveva presentato la sua domanda di accesso.

80. Il Tribunale ha statuito che la divulgazione della versione del documento richiesto su Internet, come del resto la successiva presa di conoscenza del contenuto di tale versione da parte della ricorrente, non consentivano di ritenere che essa non disponesse più di un interesse a chiedere l'annullamento della decisione impugnata<sup>36</sup>. La condotta della Statewatch è stata giudicata irrilevante ai fini della valutazione dell'interesse della ricorrente all'annullamento di tale decisione. Di conseguenza, sebbene la ricorrente fosse stata in grado di prendere conoscenza del contenuto delle informazioni alle quali il Consiglio le aveva negato accesso, essa conservava un interesse all'annullamento della decisione di diniego<sup>37</sup>.

81. A differenza del Tribunale<sup>38</sup>, ho una certa difficoltà a distinguere l'approccio adottato dal Tribunale in tali cause rispetto a quello di cui alla presente causa. La soluzione adottata dal Tribunale nelle cause in questione è sorprendentemente diversa dal punto di vista logico e dell'approccio: la divulgazione del documento richiesto da parte di un terzo (sia essa «legittima», come nella causa Svenska Journalistförbundet o, di fatto, «non autorizzata», come nella causa Access Info Europe) è stata ritenuta priva di impatto sulla soddisfazione dal punto di vista sostanziale e, dunque, sull'interesse ad agire della ricorrente nell'ambito di un ricorso di annullamento avverso una decisione di diniego.

### *iii) Sentenza ClientEarth*

82. Infine, aspetto forse ancora più importante, recentemente la Grande Sezione della Corte ha avuto l'occasione, nella causa ClientEarth<sup>39</sup>, di affrontare la questione dell'impatto della soddisfazione dal punto di vista sostanziale, nell'ambito di un ricorso di annullamento in materia di accesso ai documenti, sull'interesse del ricorrente.

34 Sentenza del 17 giugno 1998, Svenska Journalistförbundet/Consiglio (T-174/95, EU:T:1998:127, punti 67 e 69). Il corsivo è mio.

35 Sentenza del 22 marzo 2011, Access Info Europe/Consiglio (T-233/09, EU:T:2011:105), confermata in sede di impugnazione dalla sentenza del 17 ottobre 2013, Consiglio/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671).

36 Ibidem, punto 34.

37 Ibidem, punti 36 e 37.

38 Punti 29 e 30 dell'ordinanza impugnata. L'unico tentativo possibile per distinguere la causa Svenska Journalistförbundet (senza pronunciarsi su tale aspetto della causa Access Info Europe) consiste nel suggerire che, a differenza della causa Svenska Journalistförbundet, non vi sono dubbi sulla legittimità della divulgazione in questione nella presente causa. Tuttavia, tale affermazione non soltanto è alquanto controversa, ma è anche fuori tema, come spiegherò nelle prossime sezioni delle presenti conclusioni.

39 Sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione (C-57/16 P, EU:C:2018:660).

83. ClientEarth è un'organizzazione senza scopo di lucro con finalità di tutela dell'ambiente. Essa ha chiesto alla Commissione di concederle accesso a talune relazioni sulla valutazione d'impatto. La Commissione ha inizialmente negato l'accesso per motivi di tutela del processo decisionale. Tuttavia, in seguito, essa ha progressivamente divulgato tutti i documenti richiesti dalla ClientEarth nel corso del procedimento dinanzi alla Corte<sup>40</sup>.

84. In risposta alla domanda della Commissione di dichiarare il non luogo a statuire, la Corte ha affermato che «malgrado la pubblicazione o la comunicazione [al ricorrente] (...) dei vari documenti [richiesti]» nel corso del procedimento, «le decisioni controverse non sono state ritirate dalla Commissione, sicché l'oggetto della controversia è rimasto in essere»<sup>41</sup>.

85. Condivido il parere della ricorrente secondo cui, sul punto, la causa ClientEarth è pertinente ai fini della presente causa. Benché, dal punto di vista dei fatti, la causa ClientEarth sia istruttiva principalmente per quanto concerne la questione di un eventuale interesse ad agire ulteriore o residuale nei casi in cui il ricorrente abbia ottenuto piena soddisfazione e, quindi, soprattutto ai fini dell'esame del secondo motivo di impugnazione della ricorrente, non si può trascurare il suo impatto neppure sul primo motivo.

86. Nella sentenza ClientEarth, letta alla luce dei successivi chiarimenti operati nell'ordinanza Rogesa<sup>42</sup>, la Corte ha confermato che, affinché l'oggetto del ricorso venga meno, è necessario che il ricorrente ottenga o soddisfazione dal punto di vista *formale* (la decisione controversa è stata ritirata dall'istituzione) o una piena e completa soddisfazione dal punto di vista *sostanziale* da parte dall'istituzione stessa. Vorrei sottolineare che, in entrambe dette cause, una piena soddisfazione dal punto di vista sostanziale significava (per la Corte) unicamente una situazione in cui il ricorrente i) avesse ricevuto tutti i documenti richiesti nella loro interezza e ii) da parte dell'istituzione in questione.

87. Di converso, tale approccio non è applicabile i) a un ricorrente che sia stato informato dell'esistenza di una versione modificata di ciò che, presumibilmente, è il documento richiesto, ii) non dall'istituzione a cui ha richiesto il documento, bensì da un giudice e iii) allorché siffatta versione sia stata pubblicata in rete da un soggetto privato terzo, senza che il ricorrente o l'istituzione ne fossero a conoscenza.

88. Ammettere una siffatta perdita di interesse sarebbe completamente in contrasto con la logica e lo spirito del regolamento n. 1049/2001. Inoltre, anche nella fase di un'eventuale tutela di tali diritti dinanzi ai giudici dell'Unione<sup>43</sup>, la logica, a prima vista allettante, di concludere una causa con celerità sarebbe, ove semmai potesse avere rilevanza<sup>44</sup>, disattesa. Al di là della sua chiara incompatibilità con lo spirito del regolamento, il criterio Jurašinović pone, in realtà, più problemi pratici di quelli a cui potrebbe fornire una (facile) soluzione, questione sulla quale mi soffermerò ora.

40 Ibidem, punto 38.

41 Punto 45, in cui la Corte si è fondata sulla sentenza del 7 giugno 2007, Wunenburger/Commissione (C-362/05 P, EU:C:2007:322, punti 48 e 49).

42 Nell'ordinanza del 17 dicembre 2019, Rogesa/Commissione (C-568/18 P, non pubblicata, EU:C:2019:1092), la Corte ha dichiarato che non vi era luogo a statuire in una causa in cui la Commissione aveva finito per divulgare i documenti richiesti, pur non avendo ritirato la sua decisione iniziale di diniego. Tuttavia, come chiarito dalla Corte al punto 26, la ricorrente *non aveva contestato* il fatto che tale divulgazione avesse *pienamente* soddisfatto gli obiettivi perseguiti dalla ricorrente con la sua domanda di accesso, avendo essa ricevuto *dalla Commissione* tutto ciò che aveva richiesto.

43 Sempre che, ovviamente, ci sia ancora qualcosa da tutelare, dato che al giorno d'oggi, prima o poi, le informazioni appaiono sempre da qualche parte su Internet...

44 Quid non. Tuttavia, vi è sempre la tentazione.

### 3. Problemi della sentenza Jurašinović (come evidenziati dalla presente causa)

89. Nella sentenza Jurašinović, il Tribunale ha enunciato tre criteri o condizioni che devono essere soddisfatti per concludere che un ricorso di annullamento contro un atto di diniego di un'istituzione dell'Unione è divenuto privo di oggetto. Tali criteri paiono cumulativi: i) il documento deve essere stato reso disponibile da un terzo, nel senso che si tratta di un documento già di dominio pubblico al momento della proposizione del ricorso di annullamento o, quanto meno, al momento della decisione; ii) il ricorrente può accedere a tale documento; iii) l'uso di tale documento è legittimo.

90. I problemi pratici di tale criterio sono almeno tre: conoscenza, autenticità e uso legittimo.

91. In primo luogo, vi è la questione della *conoscenza* e della disponibilità del documento. La ricorrente ha sostenuto che il suo diritto all'informazione in forza del regolamento n. 1049/2001 non può dipendere dalla sua capacità di utilizzare Google, né dall'essere a conoscenza del fatto che un terzo abbia collocato il documento richiesto nel ciberspazio. Costringere i cittadini a perlustrare il ciberspazio contrasterebbe con la finalità del regolamento n. 1049/2001 di garantire l'esercizio il più agevole possibile del diritto di accesso ai documenti. Da parte sua, il convenuto ha affermato che era probabile che la ricorrente fosse a conoscenza di tale pubblicazione, poiché una parte dei suoi contributi è effettivamente pubblicata su tale blog.

92. Su questo punto, condivido pienamente l'opinione della ricorrente. Il regolamento n. 1049/2001 ha creato una via istituzionale per l'ottenimento di determinati documenti. Mi chiedo se, al giorno d'oggi, chiunque desideri richiedere un documento debba prima effettuare una ricerca approfondita su Internet di detto documento e, nell'ipotesi in cui, in seguito, intenda proporre un ricorso di annullamento avverso una decisione di diniego, sia costretto a effettuare ricerche periodiche a intervalli regolari, mentre il ricorso è pendente, per accertarsi che il documento richiesto non compaia da qualche parte su Internet negli anni successivi.

93. La presente causa evidenzia un altro elemento strano della prima condizione di cui alla sentenza Jurašinović: l'interesse viene meno non soltanto se, già al momento della proposizione del ricorso, il ricorrente sembra aver ottenuto soddisfazione dal punto di vista sostanziale, ma anche se ciò avviene in qualunque momento successivo, «quanto meno al momento della decisione». Ciò è in contraddizione non soltanto con precedenti statuizioni del Tribunale stesso<sup>45</sup>, ma anche con la successiva decisione nella causa ClientEarth, ai sensi della quale, per una ragione molto valida, ciò che si verifica *dopo la proposizione* del ricorso di annullamento avverso una decisione di diniego può avere soltanto una rilevanza limitata.

94. Inoltre, la presente causa porta questa logica oltre i limiti dell'assurdo: una siffatta perdita di interesse si verificherebbe non soltanto perché i documenti sono stati messi a disposizione su Internet da un terzo, ma anche con riferimento a quei documenti di cui né il ricorrente né l'istituzione convenuta erano a conoscenza. *Essi non erano a conoscenza* di detta pubblicazione, come da entrambi riconosciuto dinanzi al Tribunale, dal momento in cui il Parlamento ha adottato la sua decisione di conferma sino al momento in cui tale circostanza è stata portata alla loro attenzione da parte del Tribunale stesso. Così, riprendendo la domanda di cui all'incipit delle presenti conclusioni, presa in prestito da *Dune*, ad avviso del Tribunale diverrebbe possibile, in sostanza, «divulgare (un documento richiesto) senza (mai) dare (accesso a quest'ultimo)» o, addirittura, «divulgare senza esserne a conoscenza».

45 V. supra, paragrafi da 77 a 81 delle presenti conclusioni.

95. In secondo luogo, vi è la questione dell'*autenticità* e dell'integrità del documento richiesto: la ricorrente e il governo svedese sostengono che la ricorrente debba ottenere informazioni da fonti autentiche, in particolare a causa della sua attività professionale, vale a dire la ricerca accademica. La ricorrente ha sottolineato di essere una ricercatrice universitaria finanziata dall'Accademia della Finlandia. Essendo vincolata a criteri di qualità, obiettività e di etica della ricerca, essa non può basarsi su una ricerca su Internet di fughe di informazioni o di documenti manipolati, ma è tenuta ad impiegare unicamente informazioni provenienti da fonti autentiche. Essa ha sottolineato, in tale contesto, che il sig. De Capitani ha affermato, nel suo blog, di aver pubblicato una «versione con mie evidenziazioni/note».

96. Da parte sua, il Tribunale ha rilevato che le parti concordano sul fatto che il sig. De Capitani «ha messo a disposizione del pubblico, su Internet, una versione completa di tale documento» e che «il Tribunale ha ampiamente esposto il contenuto del documento richiesto»<sup>46</sup> nella citata sentenza De Capitani<sup>47</sup>.

97. Non mi pronuncerò sulle affermazioni di fatto rese dal Tribunale in tale contesto. La ricorrente non ha invocato uno snaturamento degli elementi di prova. Quindi, non rientra fra i miei compiti valutare in che cosa consista, di fatto, una «versione completa» del documento richiesto, che, per lo meno al momento in cui ne ho preso visione, consisteva in una pubblicazione in un blog di libero accesso, in html, modificata e corredata da note dell'autore<sup>48</sup>.

98. Dalle affermazioni della ricorrente dinanzi alla Corte e al Tribunale risulta che essa non è stata «soddisfatta» dal documento «divulgato», poiché la versione messa in rete dal sig. De Capitani non era autentica e non poteva essere utilizzata ai suoi fini.

99. Anche in tal caso non posso che concordare con quest'ultima affermazione. A mio avviso, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, il fine per cui un richiedente desidera ottenere un documento non è rilevante<sup>49</sup>. Chiunque, sia esso giornalista, ricercatore accademico, o un semplice cittadino curioso, dispone, in forza del regolamento, di un chiaro diritto a ottenere una risposta da parte dell'istituzione. Come già rilevato supra<sup>50</sup>, insistere su una risposta dell'istituzione, in caso di decisione positiva ai sensi dell'articolo 10, paragrafi 1 o 2, garantisce di per sé l'autenticità e l'affidabilità delle informazioni fornite. Tale diritto spetta a ciascun richiedente per effetto di tale regolamento, indipendentemente dal fine perseguito dalla ricerca delle informazioni.

100. Ancora una volta, la conseguenza pratica a cui condurrebbe l'affermazione del Tribunale di cui al punto 26 dell'ordinanza impugnata è, in sostanza, «fatti la tua versione di una decisione ufficiale sulla base di informazioni reperite in un blog privato e in una decisione del Tribunale in un'altra causa» entrambi i quali sono stati pubblicati o «scoperti» molto tempo dopo l'adozione della decisione originaria, tuttora oggetto di sindacato.

101. In terzo luogo, ai due punti precedenti si collega la questione dell'*uso legittimo*, che costituisce la terza condizione nella citata sentenza Jurašinović. Al punto 28 dell'ordinanza impugnata si legge che «una versione completa del documento richiesto è stata resa disponibile dal destinatario stesso dell'atto, sicché non vi è alcun dubbio che la ricorrente possa utilizzarla in modo pienamente legittimo ai fini dei suoi lavori accademici».

46 Punto 26 dell'ordinanza impugnata.

47 Sentenza del 22 marzo 2018, De Capitani/Parlamento (T-540/15, EU:T:2018:167).

48 Come descritta supra, al paragrafo 13 delle presenti conclusioni.

49 V. articolo 6, paragrafo 1, ultima frase del regolamento (citato supra, al paragrafo 9 delle presenti conclusioni).

50 V. supra, paragrafi da 58 a 64 delle presenti conclusioni.

102. Anche quest'affermazione mi lascia alquanto perplesso. Mi chiedo in che modo una persona che richieda di accedere a un documento e a cui l'istituzione abbia comunicato che tale documento non può essere divulgato possa, dopo essere stata informata che esiste una versione di tale documento su un blog privato, avere la certezza che l'uso di tale documento rinvenuto in rete sarebbe «legittimo, come se lo avesse ottenuto sulla base del regolamento n. 1049/2001». La ricorrente è stata informata che non può ottenere tale documento. Mi chiedo se essa non dovrebbe assai logicamente presumere, a causa di siffatto esplicito rifiuto, che il documento in questione sia stato pubblicato su Internet senza autorizzazione. Non dovrebbe essere forse questa la deduzione che occorre necessariamente trarre, considerato che il Parlamento, anche dopo essere venuto a conoscenza di tale divulgazione in rete ad opera di un terzo, non ha mai ritirato la sua decisione originaria di diniego e l'ha mantenuta fino ad oggi?

103. Nelle circostanze di cui alla presente causa, la presunzione ragionevole circa l'«uso legittimo» da parte della ricorrente sarebbe anzi esattamente l'opposta rispetto a quella accolta dal Tribunale. Inoltre, in generale, non ci si può certamente attendere che una persona che abbia seguito la corretta via istituzionale per ottenere l'accesso a un determinato documento ai sensi del regolamento n. 1049/2001 conduca una valutazione giuridica approfondita, né adisca i giudici dell'Unione affinché questi ultimi procedano a tale valutazione, al fine di determinare se essa possa legittimamente utilizzare una versione del documento richiesto reperita in rete. Ribadisco che, nel sistema istituito dal regolamento n. 1049/2001, tale persona ha il diritto di ottenere una risposta univoca e diretta da parte dell'istituzione dell'Unione, la quale garantisca, al contempo, anche l'integrità, l'autenticità e la legittimità dell'utilizzo dei documenti che sono stati messi a disposizione del pubblico da parte di un terzo.

104. La chiarezza in merito all'uso legittimo è ancor più importante in un mondo in cui, prima o poi, tutti i tipi di informazioni circolano su Internet<sup>51</sup>. Valutare la legittimità dell'uso di alcune di esse può risultare complesso, a cominciare dalla questione della reale provenienza del documento e della sua autenticità. Questo è il motivo per cui il sistema istituito dal regolamento n. 1049/2001 è cruciale perché l'istituzione stessa stabilisca autoritativamente l'uso legittimo, in modo che tali questioni di fatto non sorgano in cause o contenziosi successivi<sup>52</sup>.

#### *4. Ritorno alle origini: condizioni per la soddisfazione dal punto di vista sostanziale del ricorrente in una causa concernente l'accesso a documenti*

105. Nelle presenti conclusioni mi sono preso il tempo e lo spazio necessari per discutere, in modo alquanto dettagliato, il criterio Jurašinović, proposto dal Tribunale nell'ordinanza impugnata. L'obiettivo era di spiegare il motivo per cui, a mio avviso, tale approccio è errato sul piano concettuale e assurdo sul piano pratico.

106. Come dimostrato anche nella sezione precedente, l'energia spesa dai giudici dell'Unione, aditi in futuro con ricorsi di annullamento di decisioni di diniego pronunciate in forza del regolamento n. 1049/2001, non avrebbe che una debole relazione con il merito della causa. Il procedimento degenererebbe in infinite discussioni (di ordine fattuale) su chi abbia pubblicato su Internet esattamente cosa, sul dove e il quando sia stato pubblicato, su chi ne era a conoscenza e se il documento pubblicato da qualche parte da un terzo abbia o meno lo stesso numero di paragrafi dell'originale, e così via.

51 V., recentemente, sentenza del 18 luglio 2017, Commissione/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, punto 62) o ordinanza del 14 maggio 2019, Ungheria/Parlamento (C-650/18, non pubblicata, EU:C:2019:438, punto 14). V. anche ordinanza del 29 gennaio 2009, Donnici/Parlamento (C-9/08, non pubblicata, EU:C:2009:40, punto 18).

52 Nell'ordinanza del 14 maggio 2019, Ungheria/Parlamento (C-650/18, non pubblicata, EU:C:2019:438), l'Ungheria ha incluso come allegato al suo ricorso dinanzi alla Corte un parere reso dal servizio giuridico del Parlamento. Tuttavia, senza che l'Ungheria o un'altra parte ne avesse mai chiesto la divulgazione, tale parere giuridico è stato divulgato sul sito Internet Politico. La Corte ha statuito che autorizzare uno Stato membro a includere in un fascicolo un parere giuridico del Parlamento, senza che quest'ultimo ne abbia autorizzato la divulgazione, equivarrebbe a eludere il procedimento di domanda di accesso a tale documento prevista dal regolamento n. 1049/2001.

107. Inoltre, siffatte discussioni fattuali verrebbero usate, di fatto, per privare un individuo di un accesso effettivo ai giudici dell'Unione. Occorre tener presente che un'ordinanza di non luogo a statuire è una misura piuttosto forte, con la quale, contro la volontà di un ricorrente, i giudici dell'Unione giungono alla conclusione che l'azione di un ricorrente è, in sostanza, pretestuosa e priva di qualsiasi contenuto reale. Essa deve quindi essere utilizzata con cautela, per non dire con delicatezza, in particolare in situazioni in cui l'oggetto formale della controversia è già stato sostituito, dai giudici dell'Unione, con un oggetto sostanziale, come nelle cause in materia di accesso ai documenti<sup>53</sup>. Se, in un momento successivo, il contenuto della soddisfazione dal punto di vista sostanziale inizia a essere ridefinito in modo da risultare irriconoscibile rispetto a quanto era stato inizialmente richiesto al giudice<sup>54</sup>, si avvicina pericolosamente il rischio della privazione di un accesso effettivo a un giudice.

108. Per tutte queste ragioni, suggerisco alla Corte di accogliere il primo motivo di impugnazione e di ritornare alla razionale semplicità del criterio attuale della soddisfazione dal punto di vista sostanziale, come recentemente confermato dalla Corte nelle pronunce ClientEarth e Rogesa, che può essere sintetizzato nel modo esposto nel prosieguo.

109. Un ricorrente che chieda l'annullamento di una decisione adottata da un'istituzione ai sensi del regolamento n. 1049/2001 può perdere il suo *interesse* ad agire *iniziale* se, e soltanto se, riceve piena soddisfazione dal punto di vista formale o sostanziale. Soddisfazione dal punto di vista *formale* significa che l'istituzione ritira la decisione impugnata. La soddisfazione dal punto di vista *sostanziale* può prodursi anche in assenza di un ritiro formale, ma soltanto se il ricorrente riceve i) *integralmente, tutti* i documenti richiesti, nella forma e nella misura in cui li ha richiesti e ii) *dall'istituzione* in questione, nelle modalità previste dall'articolo 10, paragrafo 1, o anche dell'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.

110. La piena soddisfazione può determinare la perdita dell'*interesse* ad agire *iniziale* o dell'interesse alla prosecuzione del procedimento dinanzi ai giudici dell'Unione. Qualora il ricorrente non possieda un *interesse ulteriore o diverso* alla prosecuzione del procedimento (questione affrontata nella sezione che segue, nell'ambito del secondo motivo di impugnazione), può essere dichiarata, in via eccezionale, la perdita totale di interesse nella causa, con conseguente non luogo a statuire<sup>55</sup>.

111. Nelle circostanze di cui alla presente causa, è chiaro che la ricorrente non ha ottenuto soddisfazione né dal punto di vista formale né da quello sostanziale. Chiaramente la ricorrente conserva il suo interesse iniziale a ottenere una decisione di merito nel quadro del procedimento instaurato. Pertanto, il Tribunale ha commesso un errore di diritto. L'ordinanza impugnata deve essere annullata.

53 Ciò vale in particolare in un contesto in cui non vi sono chiare regole concernenti la condotta corretta delle istituzioni in tali circostanze. Mi chiedo se un'istituzione possa soddisfare il richiedente dal punto di vista sostanziale senza mai rivedere formalmente la sua decisione originaria; se le sue azioni possano, di fatto, porsi in contrasto con tale decisione, che conserva la sua validità; se vi sia la necessità di rivedere siffatta decisione, d'ufficio o soltanto a seguito di una nuova domanda della ricorrente, generalmente quando il precedente ostacolo alla divulgazione è stato rimosso. La maggiore flessibilità delle istituzioni dell'Unione che discende dal fatto che non esiste un codice del procedimento amministrativo europeo, in cui tali questioni sono di regola disciplinate, non può essere utilizzato e validamente opposto a singoli richiedenti accesso al controllo giurisdizionale. Dovrebbe accadere esattamente il contrario: l'assenza di regole dovrebbe essere interpretata, semmai, a discapito della/e istituzione/i, almeno per quanto concerne l'accesso dei singoli ai giudici dell'Unione.

54 Senza voler cadere in un formalismo eccessivo, l'oggetto originale del ricorso è, e rimane, *l'annullamento della decisione impugnata* del Parlamento. Si può immaginare, per analogia, una situazione in cui io compri dei biglietti per un concerto e detti biglietti non mi siano mai recapitati dagli organizzatori (per un motivo qualsiasi). Dopo aver instaurato un procedimento civile nei confronti degli organizzatori al fine di ottenere tali biglietti o la restituzione del denaro, il giudice mi domanda se mi accontenterei di visionare una registrazione del concerto (o meglio, di parti di esso) effettuata con un dispositivo mobile malfermo da uno spettatore nella platea, nel frattempo pubblicata in rete. Poiché risulta che tale video è stato pubblicato nel rispetto delle norme in materia di diritti d'autore, il giudice civile dichiara che non vi è più luogo a statuire sulla mia domanda, poiché posso visionare tale video in rete.

55 Nei casi in cui il venir meno dell'interesse *iniziale* si verifichi soltanto *a seguito* del deposito del ricorso, e che non sono caratterizzati da circostanze specifiche, la totalità delle spese dovrebbe essere sopportata dall'istituzione dell'Unione; v., in tal senso, sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punto 130); e ordinanza del 17 dicembre 2019, Rogesa/Commissione (C-568/18 P, non pubblicata, EU:C:2019:1092, punto 37).

### *C. Sul secondo motivo di impugnazione*

112. A mio avviso, il primo motivo di impugnazione della ricorrente dovrebbe essere accolto. Qualora la Corte concordi con la mia analisi a tale riguardo, non sarebbe necessario esaminare il secondo motivo di impugnazione. Tuttavia, tenuto conto del compito degli avvocati generali di assistere pienamente la Corte, formulerò alcune brevi considerazioni finali anche sul secondo motivo di impugnazione.

113. Peraltro, tali considerazioni possono essere relativamente succinte, dal momento che, a seguito della sentenza ClientEarth, anche il secondo motivo di impugnazione della ricorrente dovrebbe certamente essere accolto. Applicando le statuizioni di tale causa ai fatti della presente, non si può che concludere che, oltre a non aver perso il suo interesse ad agire iniziale, la ricorrente avrebbe anche un *interesse ulteriore* a ottenere una sentenza del Tribunale, quantomeno al fine di evitare la ripetizione di un'illegittimità per quanto concerne le eventuali domande di accesso che essa possa presentare in futuro.

114. Al punto 33 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che il diniego di accesso opposto dal Parlamento era dovuto alle circostanze specifiche del caso e aveva natura ad hoc. L'illegittimità lamentata non si prestava a ripetersi, in futuro, al di fuori delle circostanze specifiche della presente causa. In particolare, «il diniego opposto dal Parlamento nella decisione impugnata si fondava sull'eccezione relativa alla tutela delle procedure giurisdizionali (...) nella misura in cui tale procedure sono pendenti, poiché il Parlamento ha rilevato che il documento richiesto presentava un collegamento pertinente con il procedimento giudiziario in corso nella causa che ha dato luogo alla sentenza [De Capitani] e che il contesto della domanda di accesso era caratterizzato da un intenso dibattito in vari blog e da opinioni che potevano influenzare la posizione del convenuto nella causa».

#### *1. Argomenti delle parti*

115. La ricorrente e i governi finlandese e svedese condividono l'opinione secondo cui essa conservava un interesse ad agire, dal momento che l'illegittimità di cui trattasi è suscettibile di ripetersi in futuro, indipendentemente dalle circostanze specifiche della causa. Secondo la ricorrente, il rifiuto del convenuto di concedere l'accesso al documento richiesto non era dovuto alle circostanze specifiche del caso e non aveva natura ad hoc. Come nella causa ClientEarth, è più che probabile che la ricorrente presenti, in futuro, nuove domande di accesso a documenti simili a quello di cui trattasi, poiché le sue attuali ricerche su tale argomento continueranno almeno fino al 2021.

116. La ricorrente sostiene, inoltre, che un documento impugnato dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea è parte integrante del procedimento giurisdizionale. L'esistenza di un intenso dibattito su vari blog non può giustificare il diniego di accesso a documenti. Con l'ordinanza impugnata, il Tribunale avrebbe creato, di fatto, una categoria di documenti, segnatamente le decisioni definitive di diniego oggetto di ricorso giurisdizionale, che non potrebbero essere oggetto di divulgazione e alle quali si applicherebbe una presunzione generale (de facto) di non divulgazione.

117. Da parte sua, il governo finlandese ritiene che esista effettivamente un rischio significativo che il convenuto rifiuti, in futuro, di divulgare decisioni da esso adottate a motivo della tutela delle procedure giurisdizionali.

118. Secondo il convenuto, la ricorrente confonde la questione della persistenza dell'interesse ad agire con la legittimità della decisione impugnata. Il Tribunale ha correttamente ritenuto che la questione se la decisione di diniego fosse dovuta alle circostanze specifiche del caso e avesse natura ad hoc era un elemento pertinente. Il diniego di accesso era specifico alle circostanze del caso di specie. Esso si basava su una valutazione del documento pertinente nel particolare contesto di un procedimento giurisdizionale che aveva suscitato un notevole interesse della stampa e del grande pubblico. Pertanto,

il convenuto sostiene che, correttamente, il Tribunale non ha qualificato la decisione di diniego del convenuto come una presunzione generale de facto di non divulgazione. Le circostanze di cui alla presente causa sono diverse da quelle di cui alla causa ClientEarth, sicché quest'ultima non trova applicazione.

## 2. Rilettura della sentenza ClientEarth

119. Concordo con le parti sul fatto che la sentenza della Corte nella causa ClientEarth sia decisiva ai fini della presente causa. Tuttavia, poiché le due parti sembrano trarre da tale pronuncia conclusioni diverse, è necessario esporre dettagliatamente le statuizioni ivi contenute.

120. È opportuno ricordare che, in tale causa<sup>56</sup>, poiché la Commissione, al momento della sentenza della Corte, aveva già pienamente soddisfatto (dal punto di vista sostanziale) la domanda presentata dalla ricorrente, ciò che era divenuto decisivo era, di fatto, l'interesse ulteriore o aggiuntivo alla prosecuzione del procedimento. A fronte di tale *interesse* residuale o *ulteriore*, la Corte ha individuato tre fattori pertinenti.

121. In primo luogo, la Corte ha rilevato che la divulgazione tardiva dei documenti, avvenuta dopo la conclusione del processo decisionale, non aveva permesso il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla ClientEarth con la sua domanda di accesso, ossia di influenzare il processo decisionale (in prosieguo: la «*frustrazione dello scopo della divulgazione*»)<sup>57</sup>.

122. In secondo luogo, la Corte ha ritenuto che la Commissione avesse basato la sua decisione iniziale sulla presunzione generale secondo cui la divulgazione dei documenti formati nell'ambito della preparazione di una valutazione d'impatto avrebbe pregiudicato gravemente il processo decisionale in corso. Era possibile che detta presunzione generale fosse nuovamente applicata in futuro dalla Commissione in occasione di nuove domande di accesso a documenti formati nel quadro della preparazione di una valutazione d'impatto in corso. La Corte ha quindi concluso che l'illegittimità avrebbe potuto ripetersi in futuro (in prosieguo: il «*rischio di ripetizione*»)<sup>58</sup>.

123. In terzo luogo, la Corte ha rilevato che la ClientEarth era particolarmente esposta a siffatte future applicazioni della presunzione suddetta. In qualità di organizzazione avente come finalità la tutela dell'ambiente, una delle sue missioni era di agire allo scopo di ottenere una maggiore trasparenza e legittimità del processo legislativo dell'Unione. Era dunque probabile che essa in futuro chiedesse nuovamente accesso a documenti e che la Commissione negasse ancora una volta tale accesso sulla base della suddetta presunzione generale. Di conseguenza, la ClientEarth avrebbe dovuto presentare un nuovo ricorso di annullamento per contestare la fondatezza di questa medesima presunzione (in prosieguo: «*speciale posizione di vulnerabilità*»)<sup>59</sup>.

## 3. Rischio di ripetizione

124. Contrariamente alla ricorrente, non sono pienamente convinto che i tre punti menzionati costituiscano, di fatto, un «criterio» o che si tratti soltanto di tre elementi circostanziali distinti che la Corte ha ritenuto pertinenti in tale causa al fine di consentire alla ClientEarth di tagliare il traguardo in termini di interesse ad agire residuale.

<sup>56</sup> V. supra, paragrafi da 82 a 85 delle presenti conclusioni.

<sup>57</sup> Sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punti 46 e 47).

<sup>58</sup> Ibidem, punti da 49 a 53.

<sup>59</sup> Ibidem, punto 54.

125. Tuttavia, concordo pienamente con la ricorrente sul fatto che, se l'approccio sviluppato nella causa ClientEarth, relativo alla probabilità del rischio di ripetizione dell'illegittimità contestata all'istituzione, dovesse trovare applicazione nella presente causa, tale condizione sarebbe soddisfatta.

126. A mio avviso, la logica sottesa alla seconda categoria di cui alla sentenza ClientEarth potrebbe essere concepita in modo relativamente semplice: ci si deve chiedere se il diniego di accesso in tale caso era i) basato su un assunto giuridico generale che è probabile sia applicato dal convenuto a casi futuri ii) concernenti il medesimo richiedente.

127. La logica dell'eccezione in tal modo definita è alquanto chiara: né il singolo (interesse soggettivo) né, di fatto, i giudici dell'Unione (interesse oggettivo) desiderano trattare ripetutamente gli stessi tipi di cause nelle quali, a causa del comportamento dell'istituzione convenuta, il merito non sarà mai affrontato. Così, nell'interesse del diritto e, indubbiamente, della buona amministrazione della giustizia, di tanto in tanto si potrebbe premere il pulsante «passa oltre» e la causa essere condotta a una decisione sul merito anche se l'oggetto originario della controversia fosse, a rigor di termini, venuto meno.

128. Tuttavia, quanto al suo approccio globale, la sentenza ClientEarth dimostra, di fatto, una certa generosità nei confronti dei ricorrenti.

129. In primo luogo, la probabilità di ripetizione è chiaramente distinta dalle circostanze specifiche del caso, e quindi chiaramente «independent[e] dalle particolari circostanze»<sup>60</sup>. Ciò è, di fatto, assai logico: l'obiettivo è che la medesima premessa giuridica (discutibile) non trovi applicazione in altri casi analoghi. Se così non fosse, si giungerebbe a una lettura molto problematica (e vuota) di tale condizione, concludendo sempre che ogni caso è a sé stante e che, quindi, ogni decisione è ad hoc e non trasponibile. Tuttavia, non è chiaramente questo l'obiettivo: è proprio la potenziale trasponibilità tra singoli casi che deve essere colta.

130. In secondo luogo, si tratta quindi di pervenire alla formulazione di un assunto giuridico generale a un livello di astrazione ragionevole, che possa essere applicato a casi futuri. Se tale premessa può essere formulata sulla base del caso di specie, allora naturalmente il potenziale richiedente non è tenuto a fornire la prova che ciò si verificherà<sup>61</sup>. È sufficiente una ragionevole probabilità<sup>62</sup>.

131. Tuttavia, in terzo luogo, è altresì chiaro che tale probabilità di ripetizione deve riguardare *lo stesso richiedente*. Il fatto che si tratti o meno di una persona «particolarmente vulnerabile» può avere un certo peso a tale riguardo, ma non sembra che la sentenza ClientEarth si spinga sino a introdurre la possibilità, per un individuo, di instaurare un ricorso nell'interesse generale, semplicemente suggerendo che il medesimo tipo di illegittimità possa essere commessa dall'istituzione nei confronti di altri futuri richiedenti. L'interesse ad agire sussiste in capo al ricorrente specifico che già possedeva all'inizio un interesse individuale a contestare la decisione di diniego dell'Unione in questione fino al verificarsi di un evento sul quale il ricorrente non aveva alcun controllo, ossia il fatto che l'autore dell'atto impugnato abbia cambiato opinione, a beneficio del ricorrente, in un caso concreto<sup>63</sup>.

60 V., ad esempio, oltre alla sentenza del 4 settembre 2018, ClientEarth/Commissione (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punti da 48 a 50), sentenze del 7 giugno 2007, Wunenburger/Commissione (C-362/05 P, EU:C:2007:322, punto 52), e del 30 aprile 2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commissione (C-560/18 P, EU:C:2020:330, punto 40).

61 Circostanza che, ovviamente, non esclude che vi siano, fra i richiedenti, dei maghi, che siano effettivamente in grado di produrre elementi di prova relativi al futuro.

62 Infatti, al punto 53 della sentenza ClientEarth la Corte si spinge fino a trasferire, di fatto, tale onere sull'istituzione convenuta, affermando che «la presunzione generale (...) può essere nuovamente applicata in futuro dalla Commissione in occasione di nuove domande di accesso (...) *ciò che del resto l'istituzione suddetta non ha contestato*». Il corsivo è mio.

63 V., in tal senso, sentenza del 30 aprile 2020, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commissione (C-560/18 P, EU:C:2020:330, punti 49 e 50), che ha confermato la sentenza ClientEarth, anche se distinguendo le due cause in modo da raggiungere un risultato diverso. V. anche conclusioni dell'avvocato generale Pitruzzella nella causa Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Commissione (C-560/18 P, EU:C:2019:1052, paragrafo 88).

132. Tornando alla presente causa, non posso che concordare con la ricorrente nel senso che tali elementi della sentenza della Corte nella causa ClientEarth sono pienamente applicabili nell'ambito della presente impugnazione.

133. In primo luogo, il diniego era basato su un assunto giuridico ampio concernente l'applicazione del regolamento n. 1049/2001 che potrebbe trovare nuovamente applicazione? La risposta è, indubbiamente, affermativa. A tutti i fini pratici, tale presunzione o, piuttosto, norma giuridica o assunto giuridico<sup>64</sup>, sembra suggerire che la *divulgazione di decisioni dell'Unione impugnate dinanzi ai giudici dell'Unione pregiudicherebbe gravemente la tutela delle procedure giurisdizionali ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, in particolare quando tali decisioni danno adito a un intenso dibattito*<sup>65</sup>.

134. Può tale assunto giuridico essere applicato a casi futuri? Certo che sì, molto facilmente, e con un impatto alquanto significativo sull'accesso ai documenti in casi analoghi: qualsiasi decisione amministrativa definitiva che sia oggetto di controllo giurisdizionale dinanzi ai giudici dell'Unione, potrebbe, di fatto, essere esclusa dalla possibilità di accesso ai sensi del regolamento n. 1049/2001 durante il periodo, piuttosto lungo, necessario al completamento del controllo giurisdizionale dinanzi ai giudici dell'Unione<sup>66</sup>.

135. In secondo luogo, senza voler entrare nell'intrigante dibattito sulla questione se gli accademici che ricevono finanziamenti per la ricerca siano un gruppo particolarmente vulnerabile (ai sensi della sentenza ClientEarth), è stato suggerito che è probabile che la ricorrente stessa presenti, in futuro, ulteriori domande di accesso a documenti detenuti dalle istituzioni dell'Unione. Essa è impegnata in una ricerca su tale specifico tema e il suo attuale lavoro di ricerca è oggetto di un finanziamento che continuerà almeno fino al 2021. Pertanto, come dichiarato dalla Corte nella sentenza ClientEarth, esiste una probabilità ragionevole che la stessa ricorrente presenti, in futuro, nuove domande, o perlomeno, sulla base dei fatti sottoposti all'attenzione della Corte, la probabilità di domande future non può certamente essere esclusa.

136. In sintesi, qualora la Corte intenda esaminare anche il secondo motivo di impugnazione dedotto dalla ricorrente, ritengo che anche tale motivo sia fondato.

#### ***D. Ambito della presente causa***

137. La ricorrente chiede alla Corte di annullare l'ordinanza impugnata. Inoltre, essa chiede alla Corte di avvalersi dell'articolo 61, seconda frase, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Tale disposizione autorizza la Corte a statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, senza rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

<sup>64</sup> A mio avviso, l'obiettivo della sentenza ClientEarth non era tanto una presunzione giuridica (nel senso di una *presumptio iuris* e di tutte le implicazioni giuridiche di tale costruzione) quanto, piuttosto, un assunto giuridico o una norma giuridica.

<sup>65</sup> L'assunto giuridico così formulato presenta un'impressionante somiglianza con quello menzionato dalla Corte nella sentenza ClientEarth al punto 49 di tale decisione.

<sup>66</sup> Senza che sia necessario aprire una discussione su che cosa si intenda per un contesto della domanda «caratterizzato da un intenso dibattito in vari blog» (punto 33 dell'ordinanza impugnata), mi limito a rilevare l'affascinante paradosso di tale assunto: se un documento è di interesse e, dunque, in grado di suscitare un dibattito, in tal caso l'accesso ad esso dovrebbe essere negato. Mi chiedo se le frequentemente invocate aperture, trasparenza e maggiore responsabilità delle istituzioni dell'Unione (considerando 2 del regolamento n. 1049/2001) debbano essere perseguite soltanto in relazione a decisioni che non rivestono alcun interesse per chicchessia.

138. Nella presente causa, poiché il Tribunale non ha esaminato né la ricevibilità, né il merito del ricorso di cui era investito, suggerisco alla Corte di giustizia di annullare l'ordinanza impugnata e di rinviare la causa dinanzi al Tribunale ai sensi dell'articolo 61, prima frase, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Infatti, tenuto conto delle vicende alquanto singolari del procedimento di cui alla presente causa, la necessaria discussione che avrebbe dovuto aver luogo su tali questioni è stata interrotta dalla decisione del Tribunale di rifocalizzare la controversia attraverso una misura di organizzazione del procedimento adottata ai sensi dell'articolo 89 del suo regolamento di procedura.

## **V. Conclusione**

139. Suggerisco alla Corte di:

- annullare l'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 20 settembre 2018 nella causa Leino-Sandberg/Parlamento (T-421/17, non pubblicata EU:T:2018:628);
- rinviare la causa dinanzi al Tribunale;
- riservare la decisione sulle spese.