Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

11 maggio 2017 *

«Impugnazione — Diritto di accesso del pubblico ai documenti — Regolamento (CE) n. 1049/2001 — Articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino — Eccezioni al diritto di accesso ai documenti — Interpretazione erronea — Tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile — Interesse pubblico prevalente alla divulgazione di documenti — Presunzione generale di riservatezza — Documenti relativi ad un procedimento EU Pilot»

Nella causa C-562/14 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 5 dicembre 2014,

Regno di Svezia, rappresentato da A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson e L. Swedenborg, in qualità di agenti,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Darius Nicolai Spirlea,

Mihaela Spirlea,

residenti in Capezzano Pianore (Italia),

ricorrenti in primo grado,

Commissione europea, rappresentata da H. Krämer e P. Costa de Oliveira, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

sostenuta da:

Repubblica federale di Germania, rappresentata da T. Henze e A. Lippstreu, in qualità di agenti,

interveniente in sede d'impugnazione,

Repubblica ceca, rappresentata da M. Smolek, D. Hadroušek e J. Vláčil, in qualità di agenti,

Regno di Danimarca, rappresentato da M.C. Thorning, in qualità di agente,

Regno di Spagna, rappresentato da M.J. García-Valdecasas Dorrego, in qualità di agente,

* Lingua processuale: il tedesco.

Repubblica di Finlandia, rappresentata da S. Hartikainen, in qualità di agente,

intervenienti in primo grado,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da T. von Danwitz, presidente di sezione, E. Juhász (relatore), C. Vajda, K. Jürimäe e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: K. Malacek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 21 aprile 2016,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 novembre 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, il Regno di Svezia chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 25 settembre 2014, Spirlea/Commissione (T-306/12, EU:T:2014:816; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con cui quest'ultimo ha respinto il ricorso del sig. Darius Nicolai Spirlea e della sig.ra Mihaela Spirlea, diretto all'annullamento della decisione della Commissione europea del 21 giugno 2012, recante diniego di concedere agli interessati l'accesso a due domande di informazioni rivolte da tale istituzione alla Repubblica federale di Germania, il 10 maggio e il 10 ottobre 2011, nell'ambito della procedura EU Pilot 2070/11/SNCO (in prosieguo: la «decisione contestata»).

I. Contesto normativo

2 Il regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43), definisce i principi, le condizioni e le limitazioni del diritto di accesso ai documenti di tali istituzioni.

3 Ai sensi del considerando 4 di tale regolamento:

«Il presente regolamento mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti e a definirne i principi generali e le limitazioni a norma dell'articolo [15, paragrafo 3, TFUE]».

4 Il considerando 11 di detto regolamento così recita:

«In linea di principio, tutti i documenti delle istituzioni dovrebbero essere accessibili al pubblico. Tuttavia, taluni interessi pubblici e privati dovrebbero essere tutelati mediante eccezioni. Si dovrebbe consentire alle istituzioni di proteggere le loro consultazioni e discussioni interne quando sia necessario per tutelare la propria capacità di espletare le loro funzioni. Nel valutare le eccezioni, le istituzioni dovrebbero tener conto dei principi esistenti nella legislazione comunitaria in materia di protezione dei dati personali, in tutti i settori di attività dell'Unione».

5 L'articolo 1 del regolamento medesimo così dispone:

«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 [15, paragrafo 3, TFUE] 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 del regolamento n. 1049/2001 prevede quanto segue:

«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.

(…)

3. Il presente regolamento riguarda 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.

(…)».

7 L'articolo 4, paragrafi 2 e 6, del regolamento così dispone:

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

(…)

— gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile,

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

(…)

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

II. Fatti

8 I ricorrenti in primo grado, genitori di un bambino deceduto nel mese di agosto 2010, asseritamente a causa di un trattamento terapeutico a base di cellule staminali autologhe, che gli è stato somministrato in una clinica privata avente sede in Düsseldorf (Germania), hanno presentato, con lettera dell'8 marzo 2011, una denuncia presso la direzione generale (DG) «Salute» della Commissione.

9 In tale denuncia essi hanno sostanzialmente affermato che detta clinica privata aveva potuto condurre le sue attività terapeutiche grazie all'inerzia delle autorità tedesche, che avrebbero così violato le disposizioni del regolamento (CE) n. 1394/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, sui medicinali per terapie avanzate recante modifica della direttiva 2001/83/CE e del regolamento (CE) n. 726/2004 (GU 2007, L 324, pag. 121).

10 In seguito a tale denuncia, la Commissione ha avviato una procedura EU Pilot, protocollata con il numero 2070/11/SNCO, e ha contattato le autorità tedesche al fine di verificare in quale misura gli eventi descritti dai ricorrenti nella loro denuncia, riguardo alla prassi della clinica privata, potessero violare il regolamento n. 1394/2007.

11 In particolare, il 10 maggio e il 10 ottobre 2011, la Commissione ha inviato alla Repubblica federale di Germania due domande di informazioni (in prosieguo: i «documenti controversi»), alle quali quest'ultima ha risposto rispettivamente il 7 luglio e il 4 novembre 2011.

12 Il 23 febbraio e il 5 marzo 2012 i ricorrenti hanno chiesto accesso, in forza del regolamento n. 1049/2001, a documenti contenenti informazioni relative al trattamento della denuncia. In particolare, essi hanno chiesto di poter consultare, da una parte, le osservazioni depositate dalla Repubblica federale di Germania il 4 novembre 2011 nonché, dall'altra, i documenti controversi.

13 Il 26 marzo 2012, la Commissione ha risposto negativamente, con due lettere separate, alle domande di accesso dei ricorrenti alle osservazioni e ai documenti in questione.

14 Il 30 marzo 2012, i ricorrenti hanno depositato presso la Commissione una domanda di conferma, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.

15 Il 30 aprile 2012, la Commissione li ha informati che, alla luce delle informazioni fornite nella denuncia, nonché delle osservazioni trasmesse dalle autorità tedesche a seguito delle sue domande di delucidazioni, essa non era in grado di constatare l'asserita violazione commessa dalla Repubblica federale di Germania del diritto dell'Unione e, in particolare, del regolamento n. 1394/2007. La Commissione ha altresì comunicato ai ricorrenti che, in mancanza di prove supplementari da parte loro, sarebbe stata proposta la chiusura dell'indagine.

16 Il 21 giugno 2012, con la decisione contestata, la Commissione ha negato l'accesso ai documenti controversi, richiesti in base all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001. In sostanza, essa ha ritenuto che la divulgazione di tali documenti sarebbe stata idonea a pregiudicare il corretto svolgimento del procedimento di indagine avviato nei confronti della Repubblica federale di Germania. Peraltro, essa ha ritenuto che, nella fattispecie, un accesso parziale ai documenti controversi non fosse possibile ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001. Infine, l'istituzione ha constatato che non esisteva alcun interesse pubblico prevalente alla divulgazione di detti documenti, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001.

17 Il 27 settembre 2012, la Commissione ha comunicato ai ricorrenti in primo grado che la procedura EU Pilot 2070/11/SNCO si era definitivamente conclusa.

III. Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

18 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 luglio 2012, i ricorrenti in primo grado hanno chiesto l'annullamento della decisione contestata. La Commissione ha chiesto al Tribunale di respingere il ricorso dichiarandolo infondato.

19 Nell'ambito del procedimento dinanzi al Tribunale, il Regno di Danimarca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sono intervenuti a sostegno delle conclusioni di detti ricorrenti, mentre la Repubblica ceca e il Regno di Spagna sono intervenuti a sostegno delle conclusioni della Commissione.

20 I ricorrenti hanno dedotto, a sostegno del loro ricorso di primo grado, in sostanza, quattro motivi, vertenti sulla violazione, rispettivamente, dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, dell'articolo 4, paragrafo 6, di detto regolamento, dell'obbligo di motivazione e della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al mediatore europeo, del 20 marzo 2002, relativa ai rapporti con gli autori di denunce in materia di violazioni del diritto comunitario [COM(2002) 141 definitivo] (GU 2002, C 244, pag. 5).

21 Il Tribunale ha respinto nell'ordine tali motivi e, quindi, il ricorso nella sua interezza.

IV. Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

22 Con il suo ricorso, il Regno di Svezia chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata nonché la decisione contestata e di condannare la Commissione alle spese.

23 Il Regno di Danimarca chiede che la Corte voglia annullare la sentenza impugnata.

24 La Repubblica di Finlandia chiede che la Corte voglia annullare la sentenza impugnata e la decisione contestata.

25 La Commissione e il Regno di Spagna chiedono che la Corte voglia respingere l'impugnazione e condannare il Regno di Svezia alle spese.

26 La Repubblica ceca chiede alla Corte di respingere l'impugnazione.

27 Con decisione del presidente della Corte del 7 aprile 2015, è stato autorizzato l'intervento della Repubblica federale di Germania a sostegno della Commissione. Tale Stato membro chiede che la Corte respinga l'impugnazione.

V. Sull'impugnazione

28 A sostegno della sua impugnazione il Regno di Svezia solleva tre motivi, vertenti, il primo, su un'errata interpretazione dell'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, che ha comportato l'errata applicazione di una presunzione generale di riservatezza dei documenti relativi ad una procedura EU Pilot; il secondo, vertente su un'errata interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001, quanto all'esistenza di un interesse pubblico prevalente; nonché, il terzo, su un errore del Tribunale, per aver rifiutato di valutare la circostanza che la procedura EU Pilot si è conclusa in seguito all'adozione della decisione contestata.

A. Sul primo motivo

1. Argomenti delle parti

29 Il Regno di Svezia ricorda che il principio della massima trasparenza possibile è applicabile alle attività delle istituzioni dell'Unione, come risulta dall'articolo 1 TUE, dall'articolo 15 TFUE e dall'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Esso sostiene che, secondo la sentenza del 1° luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374), il controllo del

pubblico sulle attività delle istituzioni è uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e che le eccezioni a tale principio sono soggette ad interpretazione restrittiva, come risulta dai considerando da 1 a 4 del regolamento n. 1049/2001.

30 Il Regno di Svezia ritiene che le considerazioni che figurano ai punti 63 e 80 della sentenza impugnata sono errate in diritto, poiché il Tribunale, da una parte, non avrebbe dovuto decidere che la Commissione poteva fondarsi, per negare l'accesso ai documenti controversi, relativi ad una procedura EU Pilot, a norma dell'eccezione relativa alle procedure di indagine previste all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, sull'esistenza di una presunzione generale di riservatezza valida per determinate categorie di documenti e, dall'altra, avrebbe dovuto statuire che la Commissione era tenuta, nella fattispecie, ad effettuare un esame concreto e individuale dei documenti controversi.

31 Tale Stato membro critica le valutazioni che compaiono al punto 56 della sentenza impugnata e afferma che le differenze tra la procedura EU Pilot e il procedimento per inadempimento sono più numerose delle eventuali somiglianze tra essi, in modo che non sarebbe giustificato applicare la presunzione generale di riservatezza dei documenti appartenenti alla fase precontenziosa del procedimento per inadempimento ai documenti appartenenti ad una procedura EU Pilot.

32 Secondo il Regno di Svezia, anzitutto, non si può validamente sostenere, in contrasto con l'affermazione che compare al punto 62 della sentenza impugnata, che la procedura EU Pilot abbia l'unico scopo di evitare un ricorso per inadempimento, nei limiti in cui tale procedura ha una natura e una finalità diverse, poiché mira in particolare a consentire alla Commissione di chiedere informazioni di mero fatto. Successivamente, la Commissione comunicherebbe con uno Stato membro, nell'ambito delle procedure EU Pilot, senza addebitargli, in tale fase, una violazione del diritto dell'Unione. Infine, i documenti delle procedure EU Pilot conterrebbero raramente osservazioni della Commissione che potrebbero essere invocate nell'ambito di un eventuale procedimento per inadempimento.

33 Il Regno di Svezia ritiene che dai punti da 47 a 49 della sentenza del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738) risulta chiaramente che, oltre ai requisiti qualitativi cui deve rispondere la procedura cui si riferisce il documento in esame, l'applicazione di una presunzione generale di riservatezza presuppone anche che il numero di tali documenti sia abbastanza importante. Esso sostiene che, pertanto, le considerazioni del Tribunale, contenute nei punti 74 e 75 della sentenza impugnata, sono errate in diritto e che le ragioni di efficacia amministrativa, idonee a giustificare l'applicazione di una presunzione generale di riservatezza, non possono sussistere qualora la domanda d'accesso riguardi soltanto due documenti.

34 Il Regno di Danimarca e la Repubblica di Finlandia affermano che le procedure EU Pilot possono avere ad oggetto un ampio ventaglio di casi che vanno da situazioni di mero fatto a controversie paragonabili alla fase precontenziosa dei procedimenti per inadempimento, di modo che solo dopo la concreta valutazione dei documenti oggetto della domanda d'accesso è possibile decidere riguardo alla loro divulgazione. La Repubblica di Finlandia ritiene anche che l'esame relativo al modo in cui uno Stato membro rispetta il diritto dell'Unione non sia sufficiente a giustificare l'applicazione di una presunzione generale di riservatezza riguardo ai documenti relativi a tale esame, e che è la decisione di avviare il procedimento formale previsto all'articolo 258 TFUE a costituire la condizione di applicazione di detta presunzione generale.

35 La Commissione, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ceca e il Regno di Spagna contestano quest'argomento.

2. Giudizio della Corte

36 La natura e le caratteristiche essenziali delle procedure EU Pilot sono esposte ai punti 10 e 11 della sentenza impugnata e non sono contestate da nessuna delle parti nell'impugnazione.

37 Tali constatazioni sono inoltre corroborate dal rapporto di valutazione riguardante l'iniziativa «EU Pilot» della Commissione, del 3 marzo 2010 [COM(2010) 70 definitivo], e dal secondo rapporto riguardante l'iniziativa «EU Pilot» della Commissione, del 21 dicembre 2011 [COM(2011) 930 definitivo]. In particolare, a pagina 3 di quest'ultimo rapporto, la Commissione ha fornito una descrizione della procedura EU Pilot:

«EU Pilot rappresenta il principale strumento attraverso il quale la Commissione comunica con gli Stati membri partecipanti in merito alla corretta applicazione del diritto dell'[Unione] o alla conformità della legislazione di uno Stato membro con il diritto dell'Unione europea in fase iniziale (cioè prima dell'avvio di una procedura di infrazione a norma dell'articolo 258 [...] TFUE). Ogniqualvolta si prospetti un possibile ricorso alla procedura d'infrazione, di norma si ricorre a EU Pilot prima che la Commissione dia avvio alla prima fase del procedimento a norma dell'articolo 258 (…) TFUE. Questo approccio sostituisce la precedente prassi ordinaria della Commissione di inviare lettere amministrative all'uopo».

38 Risulta da tali constatazioni e da tali rapporti che la procedura EU Pilot costituisce una procedura di cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri che consente di verificare se il diritto dell'Unione sia rispettato e correttamente applicato in seno ad essi. Essa mira a risolvere eventuali infrazioni al diritto dell'Unione in modo efficace evitando, per quanto possibile, l'avvio formale di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

39 La funzione della procedura EU Pilot consiste pertanto nel preparare o nell'evitare un procedimento per inadempimento contro uno Stato membro.

40 La Corte ha deciso, nella sentenza del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738), che i documenti afferenti ad un procedimento per inadempimento nel corso della fase precontenziosa possono beneficiare della presunzione generale di riservatezza. La Corte ha dichiarato, al punto 65 della medesima sentenza, che «si può presumere che la divulgazione dei documenti relativi ad un procedimento di inadempimento, durante la fase precontenziosa dello stesso, rischi di alterare il carattere di tale procedimento nonché di modificarne lo svolgimento e [che], pertanto, tale divulgazione, in linea di principio, arrech[i] pregiudizio alla tutela degli obiettivi dell'attività di indagine, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001».

41 Di conseguenza, nella causa sfociata nella sentenza menzionata al punto precedente, tutti i documenti, indipendentemente dal fatto che fossero stati redatti nel corso della fase informale del procedimento, cioè anteriormente all'invio, da parte della Commissione, della lettera di diffida allo Stato membro interessato, oppure durante la fase formale dello stesso, cioè successivamente all'invio di tale lettera, sono stati considerati coperti da tale presunzione.

42 Indubbiamente, in tale causa la procedura EU Pilot non è stata applicata, dato che è stata introdotta soltanto a partire dal 2008.

43 Tuttavia, come il Tribunale ha constatato, al punto 66 della sentenza impugnata, senza commettere errori di diritto, la procedura EU Pilot si è limitata a formalizzare o a strutturare gli scambi di informazioni che avvengono tradizionalmente tra la Commissione e gli Stati membri nel corso della fase informale di un'indagine riguardante possibili violazioni del diritto dell'Unione.

44 Anche se la Corte ha precisato, al punto 78 della sentenza del 16 luglio 2015, ClientEarth/Commissione (C-612/13 P, EU:C:2015:486), che la presunzione generale di riservatezza non si applica ai documenti che, al momento della decisione che nega l'accesso, non sono stati versati in un fascicolo relativo ad un procedimento amministrativo o giurisdizionale in corso, tale argomento non osta all'applicazione di detta presunzione ai documenti afferenti ad una procedura EU Pilot, che sono chiaramente circoscritti dalla loro appartenenza ad un procedimento amministrativo in corso.

45 Quindi, per tutto il tempo che, nel corso della fase precontenziosa di un'indagine condotta nell'ambito di una procedura EU Pilot, sussiste il rischio di alterare il carattere del procedimento per inadempimento, di modificarne lo svolgimento e di pregiudicarne gli obiettivi, l'applicazione della presunzione generale di riservatezza ai documenti scambiati tra la Commissione e lo Stato membro interessato è giustificata, in conformità alla soluzione accolta dalla Corte nella sentenza del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738). Tale rischio sussiste fino al momento in cui la procedura EU Pilot è chiusa ed è definitivamente escluso l'avvio di un procedimento formale per inadempimento contro lo Stato membro interessato.

46 Tale presunzione generale non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento, di cui viene richiesta la divulgazione, non rientra in detta presunzione oppure che sussiste, in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001, un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione del documento di cui trattasi (sentenza del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, punto 66).

47 Riguardo all'asserito obbligo della Commissione di esaminare individualmente e concretamente documenti afferenti ad una procedura EU Pilot ai quali è richiesto l'accesso, il Tribunale ha giustamente osservato, al punto 83 della sentenza impugnata, facendo riferimento al punto 68 della sentenza del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738), che un obbligo siffatto avrebbe privato la presunzione generale di riservatezza della sua efficacia pratica.

48 Nella fattispecie, il Tribunale ha constatato, al punto 45 della sentenza impugnata, che nell'ambito della presente impugnazione non viene contestato che la procedura EU Pilot in esame costituisse un'«indagine», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

49 Successivamente, il Tribunale ha esaminato la questione se la Commissione potesse invocare una presunzione generale di pregiudizio agli obiettivi previsti dall'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, allo scopo di negare l'accesso a documenti relativi alla procedura EU Pilot. Esso ha risposto affermativamente a tale quesito ai punti 63 e 80 della sentenza impugnata.

50 Riguardo all'eventuale impatto della lettera della Commissione del 30 aprile 2012, menzionata al punto 15 della presente sentenza, sull'obbligo di divulgazione dei documenti controversi, va osservato che tale lettera non costituisce la decisione definitiva della Commissione di non avviare un procedimento formale per inadempimento contro la Repubblica federale di Germania, ma esprime soltanto l'intenzione preliminare di concludere l'indagine. La decisione definitiva della Commissione di non avviare un procedimento formale per inadempimento contro la Repubblica federale di Germania è stata adottata soltanto il 27 settembre 2012, alla conclusione della procedura EU Pilot di cui trattasi. Di conseguenza, sebbene la decisione contestata, del 21 giugno 2012, sia stata adottata successivamente alla lettera del 30 aprile 2012, ciò non toglie che tale decisione è stata adottata anteriormente al rigetto dell'avvio di un procedimento formale per inadempimento, in data 27 settembre 2012. Pertanto, la lettera del 30 aprile 2012 è priva di rilievo sulla facoltà che la Commissione ha di basarsi sulla presunzione generale di riservatezza di cui al punto precedente della presente sentenza.

51 Alla luce delle considerazioni che precedono, il Tribunale non ha commesso errori di diritto nel riconoscere che la Commissione ha la facoltà di basarsi, allorché invoca l'eccezione relativa ai procedimenti di indagine prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, su una presunzione generale di riservatezza che si applica a talune categorie di documenti, per negare l'accesso a documenti relativi ad una procedura EU Pilot senza effettuare un esame concreto e individuale dei documenti richiesti.

52 Ciò posto, il primo motivo dev'essere respinto in quanto infondato.

B. Sul secondo motivo

1. Argomenti delle parti

53 Il Regno di Svezia, sostenuto dalla Repubblica di Finlandia, sostiene che la decisione del Tribunale di cui ai punti 94 e 95 della sentenza impugnata sarebbe errata in diritto, in quanto quest'ultimo avrebbe giudicato a torto che la Commissione non aveva compiuto un errore di valutazione ritenendo, nella fattispecie, che nessun interesse pubblico prevalente giustificasse la divulgazione dei documenti controversi, a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001, in quanto il modo migliore di servire l'interesse generale consisteva nel condurre a termine la procedura EU Pilot con la Repubblica federale di Germania. Il Regno di Svezia, facendo riferimento al punto 44 della sentenza del 1º luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio (C-39/05 P e C-52/05 P, EU:C:2008:374), afferma che spetta alla Commissione non giudicare quale sia il miglior modo di servire l'interesse generale, bensì verificare che non sussista un interesse pubblico prevalente che giustifichi la divulgazione dei documenti.

54 La Commissione e la Repubblica federale di Germania contestano tali argomenti.

2. Giudizio della Corte

55 Il Tribunale ha constatato, al punto 97 della sentenza impugnata, che i ricorrenti in primo grado si sono limitati a far valere, a sostegno della loro domanda di accesso ai documenti controversi, semplici asserzioni di carattere generale, secondo le quali la divulgazione di tali documenti sarebbe necessaria per la tutela della sanità pubblica, e non hanno ottemperato all'obbligo di precisare i motivi concreti che avrebbero chiarito in qual misura tale divulgazione sarebbe servita all'interesse generale. Orbene, come il Tribunale ha giustamente ricordato allo stesso punto della sentenza impugnata, per accertare che nella fattispecie la divulgazione dei documenti controversi rispondesse a una necessità siffatta, detti ricorrenti avrebbero dovuto dimostrare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, in fine, del regolamento n. 1049/2001, idoneo a giustificare tale divulgazione.

56 La Corte ha già statuito che spetta a chi fa valere l'esistenza di un interesse pubblico prevalente invocare in modo concreto le circostanze che giustifichino la divulgazione dei documenti di cui trattasi, e che l'esposizione di considerazioni di ordine puramente generale non è sufficiente a dimostrare che un interesse pubblico prevalente prevalga sui motivi che giustificano il diniego della divulgazione dei documenti in parola (v., in tal senso, sentenza del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione, C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, punti 93 e 94, nonché giurisprudenza ivi citata).

57 Al riguardo, va constatato che nessun elemento presentato nella presente causa è idoneo a dimostrare che sarebbero errate in diritto le considerazioni del Tribunale, contenute nel punto 97 della sentenza impugnata, relative tanto all'onere della prova che grava sui ricorrenti in primo grado, quanto al fatto

che questi ultimi si sono limitati ad asserire genericamente che la tutela della sanità pubblica esigeva che essi avessero accesso ai documenti controversi, senza proporre motivi concreti idonei a giustificare che tale tutela rientrasse in un interesse pubblico prevalente.

58 In tale contesto, il Regno di Svezia non può legittimamente sostenere che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto dichiarando che la Commissione ha potuto validamente ritenere che, nella fattispecie, non sussisteva un interesse pubblico prevalente idoneo a giustificare la divulgazione dei documenti a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001.

59 Pertanto, il secondo motivo d'impugnazione deve essere respinto.

C. Sul terzo motivo

1. Argomenti delle parti

60 Il Regno di Svezia, contestando i punti 100 e 101 della sentenza impugnata, asserisce che il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto avendo respinto l'ipotesi che le circostanze intervenute successivamente a una decisione di diniego d'accesso a un documento, a norma del regolamento n. 1049/2001, dovessero ugualmente essere prese in considerazione dai giudici dell'Unione, nell'ambito del controllo di legittimità di una decisione siffatta, che essi esercitano in base all'articolo 263 TFUE. Detto Stato membro ritiene che, nella fattispecie, sebbene la conclusione della procedura EU Pilot sia intervenuta dopo l'adozione della decisione contestata, tale circostanza avrebbe dovuto essere presa in considerazione dal Tribunale alla luce del regolamento n. 1049/2001.

61 Tale Stato membro afferma che, se le nuove circostanze potessero essere esaminate soltanto nell'ambito di una nuova domanda d'accesso ai documenti rivolta all'istituzione interessata, tale regime avrebbe come conseguenza procedure parallele e il protrarsi delle procedure, nonché un aumento degli oneri amministrativi per i richiedenti. Inoltre, a sostegno della sua decisione, il Tribunale si sarebbe basato su una giurisprudenza della Corte relativa a procedimenti in materia di aiuti di Stato, che non potrebbe essere applicata alle decisioni adottate a norma del regolamento n. 1049/2001. Secondo il Regno di Svezia, il Tribunale avrebbe piuttosto dovuto considerare i punti da 37 a 41 della sentenza del 15 settembre 2011, Koninklijke Grolsch/Commissione (T-234/07, EU:T:2011:476).

62 La Commissione, la Repubblica ceca e la Repubblica federale di Germania contestano tali argomenti.

2. Giudizio della Corte

63 Come il Tribunale ha giustamente constatato al punto 100 della sentenza impugnata, risulta da costante giurisprudenza della Corte che la legittimità di un atto dell'Unione deve essere valutata in funzione della situazione in fatto e in diritto esistente al momento in cui l'atto è stato adottato (sentenza del 3 settembre 2015, Inuit Taipiriit Kanatami e a./Commissione, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

64 Alla luce di quanto esposto, il terzo motivo d'impugnazione, vertente sul fatto che il Tribunale avrebbe dovuto prendere in considerazione la conclusione della procedura EU Pilot in esame, intervenuta successivamente all'adozione della decisione contestata, va disatteso in quanto infondato.

65 Di conseguenza, il ricorso deve essere integralmente respinto.

VI. Sulle spese

66 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è respinta la Corte statuisce sulle spese.

67 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza del successivo articolo 184, paragrafo 1, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. L'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento dispone che le spese degli Stati membri intervenuti nella causa restano a loro carico.

68 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno di Svezia, rimasto soccombente, va condannato alle spese sostenute dalla Commissione.

69 La Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna e la Repubblica di Finlandia sopportano le proprie spese.

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

1) **L'impugnazione è respinta.**

2) **Il Regno di Svezia è condannato a sopportare le spese sostenute dalla Commissione europea.**

3) **La Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna e la Repubblica di Finlandia sopportano le proprie spese.**

Firme