Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

16 gennaio 2025*

«Impugnazione – Accesso ai documenti – Regolamento (CE) n. 1049/2001 – Articolo 4, paragrafo 3, primo comma – Tutela del processo decisionale – Regolamento (UE) n. 182/2011 – Procedura di comitato – Posizioni espresse dagli Stati membri e da altri membri dei comitati – Diniego di accesso»

Nella causa C-726/22 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 24 novembre 2022,

Commissione europea, rappresentata da S. Delaude, C. Ehrbar e G. Gattinara, in qualità di agenti,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Pollinis France, con sede in Parigi (Francia), rappresentata inizialmente da T. Bégel e C. Lepage, avocats, successivamente da D. Krzisch, avocate, e J. Stratford, BL,

ricorrente in primo grado,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da I. Jarukaitis, presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, D. Gratsias (relatore) e E. Regan, giudici,

avvocato generale: N. Emiliou

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 giugno 2024,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'inglese.

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Commissione europea chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 14 settembre 2022, Pollinis France/Commissione (T-371/20 e T-554/20; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2022:556), con la quale quest'ultimo ha annullato le decisioni della Commissione C (2020) 4231 final, del 19 giugno 2020 (in prosieguo: la «decisione controversa nella causa T-371/20»), e C(2020) 5120 final, del 21 luglio 2020 (in prosieguo: la «decisione controversa nella causa T-554/20») (in prosieguo: considerate congiuntamente le «decisioni controverse»), nella parte in cui, con tali decisioni, detta istituzione ha negato alla Pollinis France l'accesso a documenti riguardanti il documento di orientamento dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) sulla valutazione dei rischi dei prodotti fitosanitari per le api, adottato dall'EFSA il 27 giugno 2013 (in prosieguo: il «documento di orientamento adottato dall'EFSA nel 2013»), sulla base dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43).

Contesto normativo

Regolamento n. 1049/2001

2 I considerando 1 e 2 del regolamento n. 1049/2001 sono così formulati:

«(1) L'articolo 1, secondo comma del trattato sull'Unione europea sancisce il concetto di trasparenza, secondo il quale il trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e più vicino possibile ai cittadini.

(2) Questa politica di trasparenza consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico. La politica di trasparenza contribuisce a rafforzare i principi di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali sanciti dall'articolo 6 [UE] e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

3 Ai sensi dell'articolo 1, lettera a), di tale regolamento:

«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 [dell'Unione europea] e della Commissione (...) sancito dall'articolo 255 [CE] in modo tale da garantire l'accesso più ampio possibile».

4 L'articolo 2 del richiamato regolamento, al paragrafo 3, così dispone:

«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».

5 Conformemente all'articolo 3 del medesimo regolamento, per «documento», si intende «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».

6 L'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, ai suoi paragrafi 1, 3 e 7, enuncia quanto segue:

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

(...)

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

(...)

3. L'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo ad una questione su cui la stessa non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato nel caso in cui la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale dell'istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

L'accesso a un documento contenente riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, qualora la divulgazione del documento pregiudicherebbe seriamente il processo decisionale dell'istituzione, 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. Nel caso di documenti coperti dalle eccezioni relative alla vita privata o agli interessi commerciali e di documenti sensibili, le eccezioni possono continuare ad essere applicate anche dopo tale periodo, se necessario».

7 L'articolo 7, paragrafo 2, di tale regolamento prevede quanto segue:

«Nel caso di un rifiuto totale o parziale, il richiedente può, entro 15 giorni lavorativi dalla ricezione della risposta dell'istituzione, chiedere alla stessa di rivedere la sua posizione, presentando una domanda di conferma».

8 Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, di detto regolamento:

«In assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione, la domanda s'intende respinta e il richiedente ha il diritto di ricorrere in giudizio nei confronti dell'istituzione (...)».

Regolamento (CE) n. 178/2002

9 L'articolo 58 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU 2002, L 31, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 (GU 2014, L 189, pag. 1), al paragrafo 1, primo comma, così dispone:

«La Commissione è assistita da un comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi (…). Tale comitato è un comitato ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio[, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU 2011, L 55, pag. 13)]. (...)».

Regolamento (CE) n. 1107/2009

10 L'articolo 29 del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (GU 2009, L 309, pag. 1), intitolato «Requisiti per l'autorizzazione all'immissione sul mercato», ai paragrafi 1 e 6, stabilisce:

«1. Fatto salvo l'articolo 50, un prodotto fitosanitario è autorizzato soltanto se, in base ai principi uniformi di cui al paragrafo 6, soddisfa i seguenti requisiti:

(...)

6. I principi uniformi per la valutazione e l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari contengono i requisiti di cui all'allegato VI della direttiva 91/414/CEE [del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (GU 1991, L 230, pag. 1),] e sono definiti da regolamenti adottati secondo la procedura consultiva di cui all'articolo 79, paragrafo 2, senza modifiche sostanziali. Le successive modifiche di tali regolamenti sono adottate secondo l'articolo 78, paragrafo 1, lettera c).

(...)».

11 L'articolo 33 di tale regolamento, intitolato «Domanda di autorizzazione o di modifica di un'autorizzazione», al suo paragrafo 1, così dispone:

«Il richiedente che desideri immettere sul mercato un prodotto fitosanitario presenta una domanda di autorizzazione o di modifica di un'autorizzazione, personalmente o tramite un rappresentante, a ciascuno degli Stati membri in cui intende immettere sul mercato il prodotto».

12 L'articolo 36 di detto regolamento, intitolato «Esame dell'autorizzazione» enuncia, al suo paragrafo 1, primo comma, che lo Stato membro che esamina la domanda esegue una valutazione indipendente, obiettiva e trasparente, alla luce delle conoscenze scientifiche e tecniche attuali, utilizzando i documenti d'orientamento disponibili al momento della domanda.

13 L'articolo 77 del medesimo regolamento, intitolato «Documenti di orientamento», così dispone:

«La Commissione può, secondo la procedura consultiva di cui all'articolo 79, paragrafo 2, adottare o modificare documenti d'orientamento tecnico, o di altra natura, per l'attuazione del presente regolamento, quali note esplicative o documenti d'orientamento sul contenuto della domanda [di autorizzazione] per quanto riguarda microrganismi, feromoni e prodotti biologici. Può chiedere all'[EFSA] di preparare o di contribuire all'elaborazione di tali documenti d'orientamento».

14 L'articolo 78 del regolamento n. 1107/2009, intitolato «Modifiche e misure di attuazione», al suo paragrafo 1, elenca le misure «intese a modificare elementi non essenziali [di tale] regolamento, anche completandolo», le quali sono «adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 79, paragrafo 4, [di tale regolamento]». In particolare, conformemente a tale articolo 78, paragrafo 1, lettera c), sono adottate secondo tale procedura «modifiche al regolamento sui principi uniformi per la valutazione e l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari, di cui all'articolo 29, paragrafo 6, [del medesimo regolamento,] prendendo in considerazione le conoscenze scientifiche e tecniche attuali».

15 L'articolo 79 del regolamento n. 1107/2009, intitolato «Procedura di comitato», ai suoi paragrafi 1, 2 e 4, prevede quanto segue:

«1. La Commissione è assistita dal comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali istituito dall'articolo 58 del regolamento [n. 178/2002].

2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 3 e 7 della decisione 1999/468/CE [del Consiglio del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU 1999, L 184, pag. 23),] tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.

(...)

4. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano l'articolo 5 *bis*, paragrafi da 1 a 4, e l'articolo 7 della decisione [1999/468], tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa».

Regolamento n. 182/2011

16 Ai sensi dei considerando 6, 13, e da 19 a 21 del regolamento n. 182/2011:

«(6) Per quegli atti di base che richiedono il controllo degli Stati membri per l'adozione di atti di esecuzione da parte della Commissione è opportuno, ai fini di un tale controllo, istituire comitati composti da rappresentanti degli Stati membri e presieduti dalla Commissione.

(...)

(13) Il presidente di un comitato dovrebbe adoperarsi per trovare soluzioni che incontrino il più ampio sostegno possibile in seno al comitato o al comitato di appello e dovrebbe spiegare in quale modo si è tenuto conto delle discussioni e delle proposte di modifiche. (...)

(…)

(19) Dovrebbe essere assicurato l'accesso del pubblico alle informazioni sui lavori dei comitati, conformemente al regolamento [n. 1049/2001].

(20) La Commissione dovrebbe tenere un registro che contenga le informazioni relative ai lavori dei comitati. Pertanto, le norme relative alla protezione dei documenti classificati applicabili alla Commissione dovrebbero applicarsi altresì all'uso del registro.

(21) La decisione [1999/468] dovrebbe essere abrogata. Per assicurare la transizione tra il regime previsto dalla decisione [1999/468] e il presente regolamento, tutti i riferimenti nella legislazione esistente alle procedure previste dalla richiamata decisione, esclusa la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 5 *bis*, dovrebbero essere considerati come facenti riferimento alle corrispondenti procedure del presente regolamento. Gli effetti dell'articolo 5 *bis* della decisione [1999/468] dovrebbero essere mantenuti provvisoriamente ai fini degli atti di base esistenti che fanno riferimento a detto articolo».

17 L'articolo 3 del regolamento n. 182/2011, intitolato «Disposizioni comuni», recita:

«1. Le disposizioni comuni di cui al presente articolo si applicano a tutte le procedure di cui agli articoli da 4 a 8.

2. La Commissione è assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri. Il comitato è presieduto da un rappresentante della Commissione. (...)

3. Il presidente sottopone al comitato il progetto di atto di esecuzione che deve essere adottato dalla Commissione.

(...)

4. Fino a quando il comitato non esprime un parere, ogni suo membro può proporre modifiche e il presidente può presentare versioni modificate del progetto di atto di esecuzione

Il presidente si adopera per trovare soluzioni che incontrino il più ampio sostegno possibile in seno al comitato. (...)

(...)

6. Il parere del comitato è iscritto a verbale. (...)

(...)».

18 L'articolo 4 del regolamento summenzionato, intitolato «Procedura consultiva», è del seguente tenore:

«1. Nei casi in cui si applica la procedura consultiva, il comitato esprime il proprio parere, procedendo eventualmente a votazione. (...)

2. La Commissione decide sul progetto di atto di esecuzione da adottare, tenendo nella massima considerazione le conclusioni raggiunte nei dibattiti svolti in seno al comitato e il parere espresso».

19 Ai sensi dell'articolo 9 di detto regolamento, intitolato «Regolamento interno»:

«1. Ogni comitato adotta a maggioranza semplice dei suoi membri il proprio regolamento interno su proposta del presidente, basandosi su un regolamento di procedura tipo da redigersi ad opera della Commissione previa consultazione con gli Stati membri. La Commissione pubblica tale regolamento di procedura tipo nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

I comitati esistenti adattano, per quanto necessario, il proprio regolamento interno al regolamento di procedura tipo.

2. Ai comitati si applicano i principi e le condizioni riguardanti l'accesso del pubblico ai documenti e le norme sulla protezione dei dati applicabili alla Commissione».

20 L'articolo 10 del medesimo regolamento, intitolato «Informazioni sui lavori dei comitati», prevede la tenuta di un registro dei lavori dei comitati che contiene vari elementi. Conformemente al suddetto articolo 10, paragrafo 5, i riferimenti di tutti i documenti contenuti in tale registro e i dati statistici sui lavori dei comitati «sono resi pubblici nel registro».

21 L'articolo 11 del regolamento n. 182/2011, intitolato «Diritto di controllo del Parlamento europeo e del Consiglio», prevede che nel caso in cui l'atto di base sia adottato secondo la procedura legislativa ordinaria, sia il Parlamento europeo sia il Consiglio possono, in qualsiasi momento, comunicare alla Commissione di ritenere che, a loro avviso, un progetto di atto di esecuzione ecceda i poteri d'esecuzione previsti nell'atto di base. In tal caso, la Commissione riesamina il progetto di atto di esecuzione, tenendo conto delle posizioni espresse.

22 L'articolo 12, primo comma, di tale regolamento ha abrogato la decisione 1999/468.

23 L'articolo 13 di detto regolamento, intitolato «Disposizioni transitorie: adattamento degli atti di base esistenti» prevede quanto segue:

«1. Laddove gli atti di base adottati prima dell'entrata in vigore del presente regolamento prevedano l'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione conformemente alla decisione [1999/468], si applicano le seguenti disposizioni:

a) qualora l'atto di base faccia riferimento all'articolo 3 della decisione [1999/468], si applica la procedura consultiva di cui all'articolo 4 del presente regolamento;

(...)

e) qualora l'atto di base faccia riferimento agli articoli 7 e 8 della decisione [1999/468], si applicano gli articoli 10 e 11 del presente regolamento.

2. Gli articoli 3 e 9 del presente regolamento si applicano a tutti i comitati esistenti ai fini del paragrafo 1.

(...)».

Decisione 1999/468

24 L'articolo 5 *bis* della decisione 1999/468, intitolato «Procedura di regolamentazione con controllo», inserito in quest'ultima dalla decisione del Consiglio 2006/512/CE, del 17 luglio 2006 (GU 2006, L 200, pag. 11), ai suoi paragrafi da 1 a 3 così disponeva:

«1. La Commissione è assistita da un comitato di regolamentazione con controllo composto dei rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.

2. Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato esprime il suo parere sul progetto entro un termine che il presidente può fissare in funzione dell'urgenza della questione in esame. Il parere è formulato alla maggioranza prevista dall'articolo 205, paragrafi 2 e 4 [CE] per l'adozione delle decisioni che il Consiglio deve prendere su proposta della Commissione. Nelle votazioni del comitato, ai voti dei rappresentanti degli Stati membri è attribuita la ponderazione definita nell'articolo precitato. Il presidente non partecipa al voto.

3. Se le misure previste dalla Commissione sono conformi al parere del comitato, si applica la procedura seguente:

a) la Commissione sottopone senza indugio il progetto di misure al Parlamento europeo e al Consiglio per controllo;

b) il Parlamento europeo, deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono, o il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, possono opporsi all'adozione di detto progetto da parte della Commissione, adducendo a motivo della loro opposizione il fatto che il progetto di misure sottoposto dalla Commissione eccede le competenze di esecuzione previste nell'atto di base o che il progetto non è compatibile con il fine o il contenuto dell'atto di base o non rispetta i principi di sussidiarietà o di proporzionalità;

c) se entro tre mesi da quando è stata loro presentata la proposta, il Parlamento europeo o il Consiglio si oppongono al progetto di misure, la Commissione non le adotta. In tal caso la Commissione può sottoporre al comitato un progetto di misure modificato o presentare una proposta legislativa in base al trattato;

(...)».

Regolamento interno tipo per i comitati

25 L'articolo 10 del regolamento interno tipo per i comitati (GU 2011, C 206, pag. 11), intitolato «Processo verbale e resoconto sommario delle riunioni», al paragrafo 2, così dispone:

«Ai fini dell'articolo 10 del regolamento [n. 182/2011], il presidente è responsabile della redazione di un resoconto sommario che riassume ciascun punto iscritto all'ordine del giorno e il risultato delle votazioni su ogni progetto di atto di esecuzione sottoposto al comitato. Questo resoconto sommario non reca menzione della posizione individuale dei membri nel corso delle deliberazioni del comitato».

26 L'articolo 13 di tale regolamento interno tipo, intitolato «Accesso ai documenti e riservatezza», così dispone:

«1. Le domande di accesso ai documenti del comitato sono trattate in conformità del regolamento [n. 1049/2001]. Spetta alla Commissione deliberare sulle richieste relative all'accesso a tali documenti, conformemente al suo regolamento interno, modificato dalla decisione 2001/937/CE, CECA, Euratom [della Commissione, del 5 dicembre 2001 (GU 2001, L 345, pag. 94)]. (...)

2. Le deliberazioni del comitato hanno carattere riservato.

3. I documenti trasmessi ai membri del comitato, agli esperti e ai rappresentanti di terzi sono riservati (…), tranne qualora sia stato concesso l'accesso a tali documenti a norma del paragrafo 1 o la Commissione li abbia resi pubblici in altro modo.

4. I membri del comitato nonché gli esperti e i rappresentanti di terzi sono tenuti a rispettare gli obblighi di riservatezza stabiliti al presente articolo. Il presidente si assicura che gli esperti e i rappresentanti di terzi siano messi a conoscenza degli obblighi in materia di riservatezza che sono tenuti ad osservare».

Fatti all'origine della controversia

27 I fatti sono illustrati ai punti da 3 a 14 della sentenza impugnata. Ai fini del presente procedimento, essi possono essere riassunti come segue.

28 La Pollinis France è un'organizzazione non governativa francese che opera per la tutela dell'ambiente e ha l'obiettivo di proteggere le api selvatiche e comuni e di promuovere l'agricoltura sostenibile allo scopo di aiutare a preservare gli impollinatori. Il 27 gennaio 2020, sulla base del regolamento n. 1049/2001 nonché del regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU 2006, L 264, pag. 13), essa ha presentato alla Commissione una domanda di accesso a taluni documenti riguardanti il documento di orientamento adottato dall'EFSA nel 2013. La portata di tale domanda è stata successivamente ridotta e limitata, in sostanza, ai documenti che registrano le posizioni degli Stati membri, dei membri del comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi (*Standing Committee on Plants, Animals, Food e Feeds*; in prosieguo: lo «Scopaff») e della Commissione in merito a tale documento di orientamento, nonché a qualsiasi progetto riguardante tale argomento ricevuto o redatto dalla Commissione a partire dal mese di ottobre 2018.

29 Con lettera del 16 marzo 2020, la Commissione ha comunicato alla Pollinis France che 25 documenti rientravano nella sua domanda, di cui 6 erano disponibili online. I 19 documenti rimanenti sono stati identificati come messaggi di posta elettronica, talvolta comprensivi di allegati, inviati da alcuni Stati membri all'interno dello Scopaff tra gennaio e luglio 2019 e relativi, in sostanza, al documento di orientamento adottato dall'EFSA nel 2013 o alla sua attuazione, segnatamente un progetto di modifica dei principi uniformi per la valutazione e l'autorizzazione

dei prodotti fitosanitari di cui all'articolo 29, paragrafo 6, del regolamento n. 1107/2009. La Commissione ha negato l'accesso a questi ultimi documenti, invocando l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.

30 Il 25 marzo 2020, la Pollinis France ha presentato una domanda di conferma, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento in parola.

31 Con la decisione controversa nella causa T-371/20, la Commissione ha risposto esplicitamente a tale domanda di conferma, concedendo l'accesso parziale ad uno dei 19 documenti menzionati al punto 29 della presente sentenza, essendo stato rifiutato l'accesso ad alcune parti di esso in virtù delle eccezioni previste dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), e dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, e rifiutando l'accesso a tutti gli altri documenti di cui alla domanda in virtù dell'eccezione prevista da quest'ultima disposizione.

32 L'8 aprile 2020, la Pollinis France ha presentato alla Commissione una seconda domanda di accesso a taluni documenti relativi al documento di orientamento adottato dall'EFSA nel 2013, riguardante, in sostanza, la corrispondenza, gli ordini del giorno, i verbali e le relazioni delle riunioni tra i membri dello Scopaff e taluni funzionari e membri della Commissione tra il mese di luglio 2013 e il mese di settembre 2018.

33 In una lettera dell'8 maggio 2020, la Commissione ha identificato 59 documenti coperti da detta domanda di accesso, che ha respinto nella sua interezza, invocando l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001. Secondo gli accertamenti del Tribunale, tali documenti sono messaggi di posta elettronica o «commenti», trasmessi da taluni Stati membri in seno allo Scopaff tra il mese di settembre 2013 e il mese di dicembre 2018 e vertenti, in sostanza, sul documento di orientamento adottato dall'EFSA nel 2013 o sulla sua attuazione.

34 Il 25 maggio 2020, la Pollinis France ha presentato una domanda confermativa di accesso a detti documenti.

35 Con la decisione controversa nella causa T-554/20, la Commissione ha concesso un accesso parziale a quattro documenti, invocando, per le parti di questi ultimi alle quali essa aveva negato l'accesso, le eccezioni previste all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), e all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001. Tale istituzione ha negato l'accesso, anche parziale, a tutti gli altri documenti oggetto di tale domanda, da essa identificati come messaggi di posta elettronica, invocando il suddetto articolo 4, paragrafo 3, primo comma.

I ricorsi dinanzi al Tribunale e la sentenza impugnata

36 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 15 giugno 2020, la Pollinis France, in assenza di una risposta esplicita alla sua domanda di conferma del 25 marzo 2020, ha presentato un ricorso per l'annullamento della decisione implicita di rigetto risultante da tale assenza di risposta, conformemente all'articolo 8, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001. A seguito dell'adozione, il 19 giugno 2020, della decisione controversa nella causa T-371/20, la Pollinis France, in applicazione dell'articolo 86 del regolamento di procedura del Tribunale, ha depositato presso la cancelleria di quest'ultimo una memoria di adattamento del suo ricorso.

37 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 settembre 2020, la Pollinis France ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa nella causa T-554/20.

38 A sostegno dei suoi ricorsi, la Pollinis France ha sollevato quattro motivi contro ciascuna delle decisioni controverse, vertenti, in sostanza, il primo, su una violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001, in quanto la Commissione non avrebbe applicato correttamente l'eccezione relativa alla tutela del processo decisionale, il secondo, su una violazione di tale disposizione, in quanto un interesse pubblico prevalente giustificava la divulgazione dei documenti richiesti, il terzo, su una violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, in quanto l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 1049/2001 avrebbe dovuto essere interpretata in modo ancora più restrittivo atteso che le informazioni richieste riguardavano le emissioni nell'ambiente e, il quarto, su un'errata applicazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), e dell'articolo 4, paragrafo 6, di quest'ultimo regolamento.

39 La seconda parte del primo motivo dei ricorsi conteneva due censure. Con la prima censura di tale seconda parte la Pollinis France contestava la pertinenza dell'eccezione prevista dal suddetto articolo 4, paragrafo 3, primo comma, in quanto il processo decisionale riguardante il documento adottato dall'EFSA nel 2013 non sarebbe stato più in corso.

40 A tal riguardo, il Tribunale ha constatato, in primo luogo, al punto 49 della sentenza impugnata, che il documento di orientamento adottato dall'EFSA nel 2013 è stato oggetto di discussioni per diversi anni in seno allo Scopaff, senza che fosse stato trovato un accordo sul suo testo, a causa di disaccordi tra gli Stati membri e senza che tale documento fosse stato adottato dalla Commissione.

41 Più precisamente, come risulta dai punti 50 e 51 della sentenza impugnata, in assenza di adozione di detto documento in quanto tale, la Commissione, nel corso del 2018, ha proposto di attuare alcune parti di quest'ultimo, mediante l'introduzione di modifiche ai principi uniformi previsti dal regolamento (UE) n. 546/2011 della Commissione, del 10 giugno 2011, recante disposizioni di attuazione del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i principi uniformi per la valutazione e l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari (GU 2011, L 155, pag. 127). Pertanto, nel corso di tale anno 2018, la Commissione ha sottoposto allo Scopaff per parere un progetto di regolamento di modifica del regolamento n. 546/2011 ai fini della sua adozione secondo la procedura di regolamentazione con controllo prevista all'articolo 5 *bis* della decisione 1999/468, conformemente all'articolo 29, paragrafo 6, all'articolo 78, paragrafo 1, lettera c), e all'articolo 79, paragrafo 4, del regolamento n. 1107/2009. Nel luglio 2019, lo Scopaff ha espresso un parere positivo su tale progetto. Orbene, quest'ultimo non è mai stato adottato dalla Commissione, in quanto il Parlamento si è opposto alla sua adozione nell'ottobre 2019, considerando che detto progetto non prevedeva un livello sufficiente di protezione.

42 Il Tribunale ha constatato, in secondo luogo, ai punti 52 e 58 della sentenza impugnata, che, mentre fino al 2018 la Commissione non prevedeva la revisione, da parte dell'EFSA, del documento di orientamento adottato da quest'ultima nel 2013, essa ha chiesto a tale autorità, nel marzo 2019, di procedere a una siffatta revisione, al fine di tener conto degli sviluppi scientifici intervenuti a partire dal 2013.

43 È in tale contesto che, al punto 53 della sentenza impugnata, il Tribunale ha rilevato che, con le decisioni controverse, adottate nel giugno e nel luglio 2020, la Commissione ha indicato che, in attesa del completamento della revisione, da parte dell'EFSA, del documento di orientamento dell'EFSA del 2013, il suo esame in seno allo Scopaff era «interrotto» e che ciò significava che il processo decisionale poteva essere considerato «in corso», poiché sarebbe stato ripreso solo una volta terminata la revisione di cui trattasi.

44 Alla luce di tali accertamenti, il Tribunale ha indicato, al punto 55 della sentenza impugnata, che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Commissione, il processo decisionale al quale si riferiscono i documenti richiesti non poteva essere considerato in corso al momento dell'adozione delle decisioni controverse.

45 Più precisamente, il Tribunale ha osservato, al punto 56 della sentenza impugnata, che si poteva certamente ritenere che i documenti richiesti si riferissero a un processo decisionale della Commissione svoltosi tra il 2013 e il 2019 e finalizzato all'attuazione, totale o parziale, del documento di orientamento adottato dall'EFSA nel 2013, «vuoi adottando [detto documento] in quanto tale secondo la procedura consultiva prevista dal regolamento n. 182/2011, vuoi modificando i principi uniformi previsti dal regolamento n. 546/2011 secondo la procedura di regolamentazione con controllo prevista dalla decisione 1999/468». Tuttavia, al momento dell'adozione delle decisioni controverse, più nessun processo decisionale avrebbe mirato a dare attuazione a detto documento, né conformemente alla prima né conformemente alla seconda di tali procedure. A giudizio del Tribunale, al contrario, la Commissione aveva deciso, implicitamente ma necessariamente, di non dare più attuazione allo stesso documento. Il fatto stesso che una revisione di quest'ultimo fosse in corso al momento dell'adozione delle decisioni controverse avrebbe comportato l'impossibilità di determinare il contenuto dell'eventuale documento di orientamento riveduto, la forma della sua eventuale adozione e la procedura che sarebbe stata eventualmente seguita al riguardo e, pertanto, l'assenza dell'oggetto di un processo decisionale della Commissione.

46 Al punto 57 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ritenuto che anche supponendo che l'istituzione citata avesse «sempre l'obiettivo di dare attuazione a un documento di orientamento sulle api, al fine di fornire alle autorità degli Stati membri un documento che riportasse "conoscenze scientifiche e tecniche attuali" ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009», tale circostanza, di per sé, non implicava affatto che un processo decisionale avente ad oggetto un siffatto documento fosse in corso al momento dell'adozione delle decisioni controverse. Al contrario, secondo il Tribunale, gli elementi del fascicolo tendono a dimostrare che la Commissione aveva deciso di non dare più attuazione al documento di orientamento adottato dall'EFSA nel 2013. Un processo decisionale avrebbe potuto essere considerato esistente qualora l'EFSA avesse consegnato un documento riveduto alla Commissione e quest'ultima avesse deciso di attuarlo, il che, secondo il Tribunale, sarebbe stato ipotetico al momento dell'adozione delle decisioni controverse.

47 Pertanto, il Tribunale ha concluso, al punto 59 della sentenza impugnata, che la Commissione non poteva validamente invocare, al momento dell'adozione delle decisioni controverse, l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, sottolineando, peraltro, al punto 60 della stessa sentenza, la distinzione operata in tale disposizione a seconda che una procedura sia conclusa o meno, fondandosi, al riguardo, sui punti 78, 80 e 82 della sentenza del 21 luglio 2011, Svezia/MyTravel e Commissione (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

48 Pertanto, al punto 61 della sentenza impugnata, il Tribunale ha accolto la prima censura della seconda parte del primo motivo e, di conseguenza, ha annullato le decisioni controverse nella parte in cui negavano, sulla base di detta disposizione, l'accesso ai documenti richiesti.

49 Tuttavia, come esposto al punto 62 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ritenuto necessario, nell'ipotesi in cui l'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 dovesse essere ritenuto applicabile alla presente controversia, esaminare la seconda censura della seconda parte del primo motivo dedotto dinanzi ad esso, in cui la Pollinis France contestava le ragioni addotte dalla Commissione per giustificare l'applicazione dell'eccezione prevista dalla suddetta disposizione, per quanto riguarda le rispettive condizioni di applicazione diverse da quella relativa all'esistenza di un processo decisionale in corso. A seguito di un'analisi della fondatezza di tali motivi, illustrata ai punti da 82 a 138 della sentenza impugnata, il Tribunale ha accolto tale seconda censura.

50 Alla luce delle suesposte considerazioni, il Tribunale ha annullato le decisioni controverse nella parte in cui negavano, sulla base dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, l'accesso ai documenti richiesti.

Conclusioni delle parti in sede di impugnazione

51 Con la sua impugnazione, la Commissione chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata e

– condannare la Pollinis France alle spese derivanti dalle cause T-371/20 e T-554/20 nonché dalla presente impugnazione.

52 La Pollinis France chiede che la Corte voglia:

– respingere la presente impugnazione e

– condannare la Commissione alle spese da essa sostenute nell'ambito del presente procedimento di impugnazione.

Sull'impugnazione

53 A sostegno della sua impugnazione, la Commissione deduce due motivi. Il primo motivo verte sul fatto che il Tribunale ha interpretato erroneamente, in particolare ai punti da 54 a 61 della sentenza impugnata, la nozione di «questione sulla quale [un'istituzione] non ha ancora adottato una decisione» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001. Il secondo motivo verte, dal canto suo, su un errore di diritto che il Tribunale avrebbe commesso, in particolare ai punti da 85 a 138 della sentenza impugnata, pronunciandosi sulla questione se la divulgazione dei documenti di cui trattasi «pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale» dell'istituzione interessata, a norma della suddetta disposizione.

Sul primo motivo

Argomenti delle parti

54 Con il suo primo motivo, la Commissione addebita, in sostanza, al Tribunale di aver commesso un errore di diritto nel ritenere che l'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001 non sia applicabile nel caso di specie. Essa fa valere, più in particolare, che il fatto di chiedere all'EFSA di procedere ad una revisione del documento di orientamento adottato da tale autorità nel 2013 per promuovere il consenso in seno allo Scopaff, necessario nell'ambito di una procedura di comitatologia, affinché tale comitato possa dare un parere positivo e affinché, successivamente, la Commissione possa adottare il documento in questione, dovrebbe essere sufficiente per poter affermare che un «processo decisionale», ai sensi di tale disposizione, era in corso al momento dell'adozione delle decisioni controverse. Infatti, secondo la Commissione, la procedura consultiva avviata nel 2013 sarebbe ancora in corso a causa di tale domanda di revisione presentata all'EFSA.

55 La Commissione addebita al Tribunale, in particolare, di aver considerato che detta disposizione è applicabile solo quando un'istituzione è invitata in modo imminente ad adottare un progetto di atto specifico e identificabile. Inoltre, i criteri utilizzati dal Tribunale ai punti 54, 56 e 57 della sentenza impugnata dimostrerebbero che, a suo avviso, affinché la stessa disposizione sia applicabile, un'istituzione deve essere invitata ad adottare un atto avente un contenuto determinato e aver già definito la forma della sua eventuale adozione nonché la procedura che potrebbe essere seguita a tal fine, il che sarebbe confermato dal fatto che il Tribunale si sarebbe concentrato, in particolare ai punti 56 e 57 di tale sentenza, sul contenuto del documento sottoposto all'EFSA per revisione. La Commissione considera inoltre che, contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale al punto 58 di detta sentenza, la decisione di procedere alla revisione di un testo al fine di migliorarlo nel merito o di facilitare il raggiungimento di un consenso, in particolare nell'ambito di una procedura di comitatologia, costituisce una fase del processo decisionale, che ha come fine ultimo l'adozione di un testo.

56 Basandosi sul punto 68 della sentenza del 13 luglio 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissione (C-60/15 P, EU:C:2017:540), la Commissione sostiene che, al fine di determinare l'applicabilità dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, il criterio pertinente è quello dell'esercizio effettivo, da parte dell'istituzione interessata, della sua competenza e dell'obiettivo perseguito da tale esercizio, che può comportare modifiche del contenuto, della strategia o della procedura da seguire per raggiungere tale obiettivo. Pertanto, al punto 57 della sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto nel ritenere che l'obiettivo dell'attuazione di un documento di orientamento non fosse il fattore cruciale per valutare l'esistenza di una «questione sulla quale [un'istituzione] non ha ancora adottato una decisione», ai sensi di tale disposizione. La Commissione sostiene di non aver mai rinunciato a fornire alle autorità degli Stati membri un documento di orientamento sulle api, in conformità all'articolo 36, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009.

57 La Pollinis France contesta *in toto* tale argomentazione.

Giudizio della Corte

58 In via preliminare, occorre ricordare che, come risulta dal considerando 1 del regolamento n. 1049/2001, quest'ultimo si inserisce nell'intento, espresso all'articolo 1, secondo comma, TUE, di segnare una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano adottate nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini.

59 Tale obiettivo fondamentale dell'Unione trova riscontro anche nell'articolo 15, paragrafo 1, TFUE, il quale prevede, in particolare, che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operino nel modo più trasparente possibile, principio altresì sancito all'articolo 10, paragrafo 3, TUE e all'articolo 298, paragrafo 1, TFUE, nonché all'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che sancisce il diritto di accesso ai documenti (sentenza dell'8 giugno 2023, Consiglio/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

60 Risulta dal considerando 2 del regolamento n. 1049/2001 che la trasparenza permette di conferire alle istituzioni dell'Unione una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità nei confronti dei cittadini dell'Unione in un sistema democratico. Consentendo che i diversi punti di vista vengano apertamente discussi, essa contribuisce inoltre ad accrescere la fiducia di detti cittadini (sentenza dell'8 giugno 2023, Consiglio/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

61 A tal fine, l'articolo 1, lettera a), del regolamento in parola stabilisce che il suo scopo è quello di dare al pubblico il più ampio accesso possibile ai documenti delle istituzioni dell'Unione da esso coperti.

62 Risulta altresì dall'articolo 4 del suddetto regolamento, il quale istituisce un regime di eccezioni al riguardo, che il diritto di accesso di cui sopra è comunque sottoposto a determinate limitazioni fondate su ragioni di interesse pubblico o privato. Nondimeno, dal momento che tali eccezioni derogano al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti, esse devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo (sentenza dell'8 giugno 2023, Consiglio/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

63 Qualora l'istituzione interessata decida di rifiutare l'accesso a un documento che le è stato chiesto di comunicare, essa deve, in linea di principio, spiegare come l'accesso a tale documento potrebbe arrecare concretamente ed effettivamente pregiudizio all'interesse tutelato da un'eccezione prevista dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, che tale istituzione invoca. Inoltre, il rischio di un siffatto pregiudizio dev'essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico (sentenza dell'8 giugno 2023, Consiglio/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

64 Per quanto riguarda, più in particolare, l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento in parola, tale disposizione prevede che l'accesso a un documento elaborato per uso interno da un'istituzione o da essa ricevuto, relativo a una questione su cui tale istituzione non abbia ancora adottato una decisione, viene rifiutato quando la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale di detta istituzione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione del documento di cui trattasi.

65 A tal proposito, la Corte ha già affermato che la nozione di «processo decisionale», ai sensi di tale disposizione, deve essere intesa come riferita all'adozione della decisione, senza coprire l'intera procedura amministrativa che porta ad essa (sentenza del 13 luglio 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissione, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punto 76).

66 Inoltre, giova ricordare che, sebbene l'attività legislativa delle istituzioni dell'Unione richieda un accesso ai documenti particolarmente esteso, ciò non significa affatto che le altre attività di tali istituzioni esulino dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001, poiché quest'ultimo si applica, conformemente al suo articolo 2, paragrafo 3, a tutti i documenti detenuti da dette istituzioni, vale a dire formati o ricevuti da esse e in loro possesso, in tutti i settori di attività dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 13 luglio 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissione, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punto 85 e giurisprudenza ivi citata).

67 È alla luce delle suesposte considerazioni che è necessario esaminare se il Tribunale avesse ragione nel ritenere, al punto 59 della sentenza impugnata, che il processo decisionale della Commissione in relazione al documento di orientamento adottato dall'EFSA nel 2013 fosse stato completato al momento dell'adozione delle decisioni controverse e che, di conseguenza, nelle particolari circostanze delle cause in esame, la Commissione non potesse validamente basare tali decisioni sull'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001.

68 A tal proposito, va notato che, al punto 56 della sentenza impugnata, il Tribunale ha affermato che i documenti richiesti si riferivano a un processo svoltosi dal 2013 al 2019 e finalizzato all'attuazione, totale o parziale, da parte della Commissione, del documento di orientamento adottato dall'EFSA nel 2013, vuoi adottando detto documento in quanto tale secondo la procedura consultiva prevista dal regolamento n. 182/2011, vuoi modificando i principi uniformi previsti dal regolamento n. 546/2011 secondo la procedura di regolamentazione con controllo prevista dalla decisione 1999/468. Tuttavia, il Tribunale ha constatato, al punto 55 della sentenza impugnata, che, al momento dell'adozione delle decisioni controverse, nessun processo decisionale diretto ad attuare detto documento avrebbe potuto essere considerato in corso.

69 Orbene, è giocoforza constatare che la Commissione non fa valere che tali accertamenti fattuali operati dal Tribunale siano viziati da snaturamento. Infatti, da un lato, l'argomento della Commissione si basa, in sostanza, sulla premessa secondo cui dal mero fatto della revisione in corso del documento di orientamento adottato dall'EFSA nel 2013, a seguito della domanda in tal senso rivolta da tale istituzione a detta autorità, risulterebbe che un processo decisionale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, era ancora in corso al momento dell'adozione delle decisioni controverse.

70 La circostanza rilevata dalla Commissione, secondo cui la domanda di revisione di cui trattasi era stata formulata nel marzo 2019, mentre, nello stesso momento, tale istituzione tentava in realtà di attuare parzialmente il documento di orientamento adottato dall'EFSA nel 2013 modificando i principi uniformi di cui al regolamento n. 546/2011 conformemente alla procedura di regolamentazione con controllo, è irrilevante. Infatti, come risulta dai punti 41, 42 e 45 della presente sentenza, il Tribunale ha constatato, nell'ambito della sua valutazione sovrana dei fatti, senza che sia formulata alcuna allegazione di snaturamento al riguardo, che, al momento dell'adozione delle decisioni controverse, tale tentativo di attuazione parziale non era più in corso.

71 D'altro lato, è vero che la Commissione sostiene che dai punti da 48 a 53 della sentenza impugnata risulta che nessun processo decisionale relativo al documento di orientamento adottato dall'EFSA nel 2013 era stato completato, né in ordine alla sua attuazione in quanto tale, né al fine di

modificare tali principi uniformi. Tuttavia, il fatto che, come ammesso dalla Commissione nell'atto di impugnazione, nessuno dei due processi in questione si sia concluso con l'adozione di una decisione non può significare, di per sé, che tali processi erano ancora pendenti al momento dell'adozione delle decisioni controverse. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 73 delle sue conclusioni, un processo decisionale può essere chiuso anche quando il suo obiettivo non è stato raggiunto, ad esempio quando una questione viene abbandonata o non le viene dato alcun seguito.

72 Inoltre, come esposto dal Tribunale al punto 54 della sentenza impugnata, interrogata al riguardo in udienza, la Commissione ha indicato che, fintantoché la revisione, da parte dell'EFSA, del documento di orientamento adottato da quest'ultima nel 2013 fosse pendente, ogni considerazione relativa al contenuto di tale documento, al suo carattere eventualmente vincolante, alla forma della sua eventuale adozione o alla procedura che potrebbe essere seguita a tal fine era ipotetica. Pertanto, il Tribunale ha potuto giustamente dedurre, al punto 56 della sentenza impugnata, che tale revisione implicava l'assenza stessa dell'oggetto di un processo decisionale della Commissione al momento dell'adozione delle decisioni controverse.

73 A tale proposito, si deve rilevare, tenuto conto in particolare della giurisprudenza citata ai punti 62 e 65 e della presente sentenza, che la nozione di «processo decisionale», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, deve essere intesa come riferita direttamente all'adozione di una decisione. Orbene, l'adozione di una decisione ai sensi di tale disposizione presuppone l'esistenza di un oggetto determinato sul quale verterà la futura decisione, e ciò indipendentemente dal carattere imminente dell'adozione di un progetto di atto specifico e identificabile. Del resto, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 67 delle sue conclusioni e contrariamente a quanto sembra sostenere la Commissione, il Tribunale non ha considerato, ai punti da 54 a 61 della sentenza impugnata, che, in mancanza di una simile imminenza, non vi sarebbero attività decisionali effettive.

74 Peraltro, ammettere che una decisione non sia stata ancora adottata e, pertanto, che esista un «processo decisionale» in corso ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, qualora l'oggetto di un siffatto processo non sia determinato, contrasterebbe tanto con l'economia di tale disposizione quanto con la giurisprudenza citata al punto 63 della presente sentenza. Infatti, finché l'oggetto esatto di una futura decisione non è ancora stato determinato, qualsiasi rischio che il processo decisionale che porta all'adozione di tale decisione sia compromesso dalla divulgazione di un documento richiesto ai sensi del regolamento n. 1049/2001 è per definizione ipotetico, in quanto sarebbe in realtà impossibile verificare se il contenuto di tale documento si riferisce effettivamente a tale processo decisionale.

75 Nel caso di specie, come risulta dall'articolo 77 del regolamento n. 1107/2009, la Commissione dispone di un margine di discrezionalità non solo per chiedere all'EFSA di redigere o di collaborare all'elaborazione di un documento di orientamento come quello di cui trattasi nel caso di specie, ma anche sul seguito da dare a tale documento e, più specificamente, per decidere, se del caso, se adottare o modificare tali documenti secondo la procedura consultiva di cui all'articolo 79, paragrafo 2, del regolamento citato, in occasione della quale essa è assistita dallo Scopaff. Ne consegue che, prima di prendere conoscenza del documento di orientamento adottato dall'EFSA nel 2013, quale sarà, se del caso, riveduto da tale autorità, la Commissione non può conoscere il contenuto di quest'ultimo né prevedere le iniziative che adotterà successivamente al riguardo e, in particolare, se essa attuerà tale procedura consultiva. Di conseguenza, le è impossibile stabilire se la divulgazione di ciascuno dei documenti richiesti dalla Pollinis France possa pregiudicare un eventuale processo decisionale riguardante tale documento riveduto.

76 Pertanto, è senza commettere errori di diritto che il Tribunale ha concluso, al punto 56 della sentenza impugnata, per l'assenza stessa dell'oggetto di un processo decisionale della Commissione al momento dell'adozione delle decisioni controverse e che esso ha considerato, al punto 57 di tale sentenza, che un processo decisionale avente ad oggetto un documento di orientamento sulle api riveduto avrebbe potuto aver luogo quando l'EFSA avrebbe consegnato tale documento alla Commissione.

77 Infine, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, il Tribunale non ha nemmeno considerato decisivo, senza commettere un errore di diritto, come risulta dal punto 57 della sentenza impugnata, ai fini della valutazione dell'esistenza di una «questione sulla quale [tale istituzione] non ha ancora adottato una decisione» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, l'argomento addotto da tale istituzione secondo cui essa aveva ancora l'«obiettivo» di attuare un documento di orientamento sulle api.

78 Infatti, ammettere che la mera intenzione di un'istituzione di adottare una decisione in una materia rientrante nella sua competenza le consenta di invocare tale disposizione, senza che sia richiesta l'esistenza di un processo decisionale diretto all'adozione di una decisione su un oggetto determinato, equivarrebbe, in realtà, a riconoscere a tale istituzione la possibilità di rifiutare la divulgazione di qualsiasi documento attinente a tale materia. Orbene, conformemente alla giurisprudenza citata al punto 62 della presente sentenza e come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 41 delle sue conclusioni, la nozione di «questione sulla quale [un'istituzione] non ha ancora adottato una decisione», ai sensi di tale disposizione, non può essere interpretata in modo così ampio da comprendere qualsiasi documento relativo a una determinata questione.

79 Di conseguenza, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, il Tribunale ha giustamente ritenuto, al punto 57 della sentenza impugnata, che il fatto che tale istituzione abbia ancora perseguito l'obiettivo di realizzare un documento di orientamento sulle api, al fine di fornire alle autorità degli Stati membri un documento che illustrasse le «attuali conoscenze scientifiche e tecniche», ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009, non era di per sé sufficiente per concludere che esisteva ancora una «questione sulla quale [tale istituzione] non [aveva] ancora adottato una decisione» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001.

80 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il primo motivo deve essere respinto.

Sul secondo motivo

81 Nella misura in cui gli argomenti presentati dalla Commissione a sostegno del suo primo motivo non le consentivano di mettere in discussione la conclusione del Tribunale secondo cui essa non poteva, con le decisioni controverse, rifiutare, sulla base dell'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1049/2001, l'accesso ai documenti richiesti, il secondo motivo sollevato da tale istituzione, in cui si addebita al Tribunale di aver commesso un errore di diritto nella sua valutazione, effettuata in via subordinata, delle condizioni per l'applicazione dell'eccezione prevista da tale disposizione, diverse da quella relativa all'esistenza di un processo decisionale in corso, non può portare all'annullamento della sentenza impugnata. Il secondo motivo deve pertanto essere respinto in quanto inoperante.

82 Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni l'impugnazione va respinta integralmente.

Sulle spese

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

84 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, di tale regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di quest'ultimo, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

85 Poiché la Pollinis France ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, deve essere condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Pollinis France.

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

1) L'impugnazione è respinta.

2) La Commissione europea si fa carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Pollinis France.

Firme