

ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)

13 luglio 2004*

Nella causa T-29/03,

Comunidad Autónoma de Andalucía, rappresentata dall'avv. C. Carretero Espinosa de los Monteros, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. C. Ladenburger e dalla sig.ra S. Pardo Quintillán, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione asseritamente contenuta nella lettera del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) 8 novembre 2002, con la quale quest'ultimo ha informato la ricorrente di non poter istruire il reclamo da essa proposto contro la relazione IO/2000/7057 dell'OLAF sull'indagine amministrativa in merito alla commercializzazione dell'olio di oliva nella regione Andalusia (Spagna),

* Lingua processuale: lo spagnolo.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Prima Sezione),

composto dal sig. B. Vesterdorf, presidente, dal sig. P. Mengozzi e dalla sig.ra M.E. Martins Ribeiro, giudici,

cancelliere: sig. H. Jung

ha emesso la seguente

Ordinanza

Contesto normativo

- 1 Il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 25 maggio 1999, n. 1073, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 136, pag. 1), disciplina i controlli, le verifiche e gli atti intrapresi dagli agenti dell'OLAF nell'esercizio delle loro funzioni.
- 2 Il regolamento n. 1073/1999, al suo art. 3, intitolato «Indagini esterne», così dispone:

«L'Ufficio esercita la competenza conferita alla Commissione dal regolamento (CE, Euratom) n. 2185/96, ad eseguire controlli e verifiche sul posto negli Stati membri (...).».

3 L'art. 9 del regolamento n. 1073/1999 s'intitola «Relazione sulle indagini e provvedimenti conseguenti alle indagini». Esso prevede:

«1. Al termine di un'indagine, l'Ufficio redige sotto l'autorità del direttore una relazione che contiene in particolare i fatti accertati, l'eventuale indicazione del danno finanziario e le conclusioni dell'indagine, incluse le raccomandazioni del direttore dell'Ufficio sui provvedimenti da prendere.

2. Queste relazioni sono redatte tenendo conto delle prescrizioni di procedura previste nella legislazione nazionale dello Stato membro interessato. Le relazioni così elaborate costituiscono elementi di prova nei procedimenti amministrativi o giudiziari dello Stato membro nel quale risulti necessario avvalersene al medesimo titolo e alle medesime condizioni delle relazioni amministrative redatte dagli ispettori amministrativi nazionali. (...).

3. La relazione redatta in seguito a un'indagine esterna ed ogni documento utile ad essa pertinente sono trasmessi alle autorità competenti degli Stati membri interessati in base alla regolamentazione relativa alle indagini esterne.

4. (...).

4 Ai termini dell'art. 14 del regolamento n. 1073/1999:

«Fino alla modifica dello statuto, ogni funzionario e altro agente delle Comunità europee può presentare al direttore dell'Ufficio, secondo le modalità di cui all'articolo 90, paragrafo 2, dello statuto, un reclamo contro un atto che gli arrechi

pregiudizio, compiuto dall'Ufficio nell'ambito di un'indagine interna. Alle decisioni adottate su tali reclami si applica l'art. 91 dello statuto.

Queste disposizioni si applicano analogamente al personale delle istituzioni, degli organi e degli organismi cui non si applica lo statuto».

Fatti all'origine della controversia

- 5 Nel mese di febbraio 2000 venivano presentati all'OLAF, dall'intermediario della direzione generale «Agricoltura» della Commissione, diversi reclami concernenti 23 operatori economici e aventi ad oggetto determinate pratiche di ripasso di sansa di olive in Spagna. Tali reclami denunciavano, da un lato, la vendita in Spagna e all'estero di olio d'oliva di ripasso fatto con sansa di olive come «olio di oliva vergine» e, dall'altro, la miscela, in alcuni frantoi, di olio di olive di ripasso con olio d'oliva vergine al fine di aumentare indebitamente il volume di olio d'oliva vergine ammesso all'aiuto comunitario, aiuto accordato sui fondi della sezione «Garanzia» del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG).

- 6 Sulla base di tali informazioni l'OLAF apriva un'indagine esterna. All'uopo domandava alla Guardia Civil (forza armata per il mantenimento dell'ordine in Spagna) di raggiuarlo su eventuali antecedenti di frode nel settore dell'olio d'oliva da parte dei 23 operatori denunciati. A seguito di tali contatti il Fiscal Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción (Procuratore speciale spagnolo per la lotta alla criminalità economica per fatti di corruzione, in prosieguo: il «Procuratore anticorruzione») avviava un'indagine, nel dicembre 2001, registrata con il numero 10/2001.

- 7 Al termine di alcuni controlli realizzati presso tre delle imprese denunciate l'OLAF concludeva che esse avevano posto in essere pratiche fraudolente.
- 8 Agli inizi del 2002 l'OLAF effettuava nuovi controlli amministrativi presso altri tre operatori economici fra i quali l'impresa Oleícola El Tejar. Nel corso del controllo presso di essa l'OLAF poteva consultare i verbali del suo consiglio di amministrazione. Alcuni brani dei verbali riguardavano la Consejería de Agricultura (Servizio dell'agricoltura) del direttivo della ricorrente e venivano riprodotti nella relazione finale dell'OLAF, per l'anno 2002, in merito alle possibili irregolarità commesse dagli operatori economici nel settore dell'olio di oliva in Spagna, recante il numero di riferimento IO/2000/7057 (in prosieguo: la «relazione finale»).
- 9 Queste le conclusioni della relazione finale nella parte attinente all'impresa Oleícola El Tejar:
- «Riteniamo altresì che le attività di tale società siano state nel complesso incoraggiate dalla Consejería de Agricultura [del direttivo della ricorrente], specialmente la vendita di olio di ripasso come olio d'oliva vergine, ciò che costituisce un'infrazione al diritto comunitario».
- 10 L'OLAF trasmetteva una copia della relazione finale al FEGA (organismo pubblico incaricato dei pagamenti diretti degli aiuti in Spagna). Nella lettera d'accompagnamento il FEGA veniva invitato a fare il necessario, da un lato, al recupero degli importi indicati nella relazione e dei relativi interessi e, dall'altro, all'adozione di alcune misure complementari.

- 11 Una copia della relazione finale veniva inviata anche alla Guardia Civil e al Procuratore anticorruzione affinché fosse inserita nel fascicolo dell'indagine n. 10/2001.

- 12 Con lettera 30 agosto 2002 la ricorrente introduceva un reclamo contro la relazione finale (in prosieguo: il «reclamo») presso il direttore generale dell'OLAF, sulla base dell'art. 14 del regolamento n. 1073/1999, chiedendo che la relazione fosse modificata là dove afferma che la ricorrente aveva incoraggiato la complessiva attività dell'impresa Oleícola El Tejar.

- 13 Con lettera 8 novembre 2002 l'OLAF rendeva noto alla ricorrente di non poter istruire il suo reclamo. Spiegava al riguardo che nella fattispecie non era possibile proporre un reclamo ex art. 14 del regolamento n. 1073/1999 in quanto solo i funzionari e gli agenti delle Comunità europee sono ammessi a presentare un reclamo contro un atto che arrechi loro pregiudizio compiuto dall'OLAF nell'ambito di un'indagine interna.

- 14 Con telecopia 16 giugno 2003 l'ufficio del Procuratore anticorruzione informava l'OLAF dell'archiviazione dell'indagine n. 10/2001.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 15 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 27 gennaio 2003 la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

16 Essa chiede che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione contenuta nella lettera dell'OLAF 8 novembre 2002;
- dichiarare che l'OLAF è tenuto a ricevere il reclamo presentato dalla ricorrente e ad esaminare le questioni di merito sollevate con esso.

17 La Commissione, con atto depositato in cancelleria il 24 marzo 2003, ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità facendo valere che il rappresentante della ricorrente non soddisfaceva le condizioni enunciate all'art. 19 dello Statuto della Corte.

18 Con atto depositato in cancelleria il 9 maggio 2003 la ricorrente ha depositato le sue osservazioni scritte sulla detta eccezione d'irricevibilità.

19 Avendo la Commissione, con osservazioni scritte depositate in cancelleria il 16 giugno 2003, rinunciato all'eccezione d'irricevibilità, è stato fissato un termine per il deposito del controricorso.

20 La Commissione ha depositato il controricorso il 24 ottobre 2003, concludendo che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso irricevibile;

- in subordine, respingere il ricorso come infondato;

- condannare la ricorrente alle spese.

21 La ricorrente non ha depositato una memoria di replica, per cui il procedimento scritto è stato chiuso il 5 gennaio 2004.

In diritto

- 22 Ai termini dell'art. 113 del suo regolamento di procedura, il Tribunale, statuendo sulle condizioni previste all'art. 114, nn. 3 e 4, dello stesso, può in qualsiasi momento, anche d'ufficio, rilevare l'irricevibilità per motivi di ordine pubblico, verificando in particolare le condizioni di ricevibilità di un ricorso fissate all'art. 230, quarto comma, CE (ordinanza del Tribunale 8 luglio 1999, causa T-12/96, Area Cova e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-2301, punto 21).
- 23 Nella fattispecie il Tribunale si ritiene sufficientemente edotto dai documenti del fascicolo e decide, di conseguenza, di statuire senza previa trattazione orale.
- 24 Occorre esaminare anzitutto il secondo capo di conclusioni della ricorrente, inteso a far dichiarare al Tribunale che l'OLAF è tenuto, da un lato, ad ammettere il reclamo presentato da essa ricorrente e, dall'altro, ad analizzare le questioni di merito così sollevate, e poi il primo capo di conclusioni, inteso ad ottenere l'annullamento della decisione asseritamene contenuta nella lettera dell'OLAF 8 novembre 2002 (in prosieguo: la «lettera controversa»).

Sul secondo capo di conclusioni, inteso a far dichiarare al Tribunale che l'OLAF è tenuto ad ammettere il reclamo presentato dalla ricorrente e ad analizzare le questioni di merito sollevate con esso

- 25 Con il suo secondo capo di conclusioni la ricorrente intende chiaramente ottenere dal Tribunale che rivolga ingiunzioni ad uno dei servizi dell'istituzione convenuta.
- 26 Orbene, secondo una costante giurisprudenza, nell'ambito del sindacato di legittimità basato sull'art. 230 CE, il giudice comunitario non è competente a rivolgere ingiunzioni alle istituzioni comunitarie (sentenza della Corte 8 luglio 1999, causa C-5/93 P, DSM/Commissione, Racc. pag. I-4695, punto 36; e ordinanza della Corte 26 ottobre 1995, cause riunite C-199/94 P e C-200/94 P, Pevasa e Inpesca/Commissione, Racc. pag. I-3709, punto 24). Inoltre, non spetta al giudice comunitario neppure sostituirsi alle dette istituzioni, perché è precisato che spetta all'amministrazione interessata, ai sensi dell'art. 233 CE, adottare le misure che comporta l'esecuzione di una sentenza emessa nell'ambito di un ricorso di annullamento (sentenze del Tribunale 27 gennaio 1998, causa T-67/94, Ladbroke Racing/Commissione, Racc. pag. II-1, punto 200, e 16 settembre 1998, causa T-110/95, IECC/Commissione, Racc. pag. II-3605, punto 33).
- 27 Di conseguenza, questo capo di conclusioni è irricevibile.

Sul primo capo di conclusioni, inteso ad ottenere l'annullamento della lettera controversa

- 28 Con il suo primo capo di conclusioni la ricorrente chiede l'annullamento della decisione asseritamente contenuta nella lettera controversa, con cui l'OLAF ha partecipato a essa ricorrente di non poter istruire il suo reclamo contro la relazione finale.

29 Per quanto riguarda la ricevibilità di un ricorso di annullamento siffatto, si deve ricordare che costituiscono atti o decisioni che possono essere oggetto di un'azione di annullamento soltanto i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di quest'ultimo (sentenze della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639, punto 9, e 23 novembre 1995, causa C-476/93 P, Nutral/Commissione, Racc. pag. I-4125, punti 28 e 30; sentenze del Tribunale 15 settembre 1998, causa T-54/96, Oleifici italiani e Fratelli Rubino/Commissione, Racc. pag. II-3377, punto 48, e 22 marzo 2000, cause riunite T-125/97 e T-127/97, Coca Cola/Commissione, Racc. pag. II-1733, punto 77). Inoltre, come risulta da una giurisprudenza consolidata, non è sufficiente che una lettera sia stata inviata da un'istituzione comunitaria al suo destinatario, in risposta a una domanda formulata da quest'ultimo, perché essa possa essere definita decisione ai sensi dell'art. 230 CE, rendendo così possibile il rimedio del ricorso di annullamento (sentenza del Tribunale 22 maggio 1996, causa T-277/94, AITEC/Commissione, Racc. pag. II-351, punto 50, e ordinanza del Tribunale 9 aprile 2003, causa T-280/02, Pikaart e a./Commissione, Racc. pag. II-1621, punto 23).

30 Si osservi anche che un atto della Commissione, quando, come nella fattispecie, ha carattere negativo, va considerato in funzione della natura della domanda cui risponde (sentenza della Corte 8 marzo 1972, causa 42/71, Nordgetreide/Commissione, Racc. pag. 105, punto 5, e ordinanza del Tribunale 13 novembre 1995, causa T-126/95, Dumez/Commissione, Racc. pag. II-2863, punto 34). In particolare, il rifiuto di un'istituzione comunitaria di revocare o di modificare un atto può costituire un atto suscettibile di sindacato di legittimità ai sensi dell'art. 230 CE solo se l'atto che l'istituzione comunitaria si rifiuta di revocare o di modificare avrebbe potuto, a sua volta, essere impugnato in forza di tale disposizione (sentenza del Tribunale 22 ottobre 1996, causa T-330/94, Salt Union/Commissione, Racc. pag. II-1475, punto 32, e ordinanza del Tribunale 18 aprile 2002, causa T-238/00, IPSO e USE/BCE, Racc. pag. II-2237, punto 45).

31 Nella fattispecie l'atto impugnato ai sensi dell'art. 230 CE è la lettera controversa con cui l'OLAF ha partecipato alla ricorrente di non poter istruire il suo reclamo contro la relazione finale.

- 32 Alla luce della giurisprudenza citata al precedente punto 30, questa lettera potrebbe essere considerata una decisione impugnabile con ricorso di annullamento solo qualora la relazione finale abbia costituito una misura produttiva di effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi della ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica.
- 33 Orbene, è giocoforza constatare che relazioni quali la relazione finale, redatte dall'OLAF al termine di un'indagine esterna e trasmesse alle autorità competenti degli Stati membri, in conformità all'art. 9 del regolamento n. 1073/1999, costituiscono mere raccomandazioni o pareri privi di effetti giuridici obbligatori.
- 34 Occorre rilevare a tale riguardo che l'OLAF ha inviato la relazione finale alle competenti autorità spagnole al termine di un'indagine esterna che aveva condotto a norma del regolamento n. 1073/1999.
- 35 L'art. 9 del regolamento suddetto precisa, in sostanza, che le relazioni trasmesse alle autorità competenti degli Stati membri, redatte sotto l'autorità del direttore e contenenti in particolare le conclusioni dell'indagine e le raccomandazioni del direttore dell'OLAF, costituiscono, al medesimo titolo e alle medesime condizioni delle relazioni amministrative redatte dagli ispettori amministrativi nazionali, elementi di prova ammissibili nei procedimenti amministrativi o giudiziari dello Stato membro nel quale risulti necessario avvalersene.
- 36 Inoltre, il regolamento n. 1073/1999 enuncia, al tredicesimo 'considerando' del suo preambolo, che «spetta alle autorità competenti nazionali, o eventualmente alle istituzioni, organi o organismi decidere, in base alla relazione redatta dall'Ufficio, sui provvedimenti da prendere a seguito delle indagini».

37 Risulta da tali disposizioni che le conclusioni dell'OLAF contenute nella relazione finale non possono comportare l'apertura automatica di un procedimento amministrativo o giudiziario a livello nazionale, dal momento che le autorità nazionali sono libere di decidere i provvedimenti da prendere in base alla relazione finale e sono dunque le sole a poter adottare decisioni eventualmente idonee a incidere sulla situazione giuridica della ricorrente.

38 Tale analisi è peraltro corroborata dal fatto, invocato dalla Commissione nel suo controricorso, che il Procuratore anticorruzione, con decisione 10 giugno 2003, ha archiviato il fascicolo dell'indagine n. 10/2001, cui era stata allegata la relazione finale.

39 Mancando di effetti giuridici obbligatori nei confronti delle competenti autorità spagnole, la relazione finale non può neppure essere considerata una decisione idonea a incidere sulla situazione giuridica della ricorrente.

40 Risulta da quanto precede che la ricorrente non avrebbe potuto presentare un ricorso di annullamento contro la relazione finale, giacché non si tratta di un atto che le arreca un pregiudizio nel senso di cui all'art. 230 CE. Di conseguenza, essa non può neppure essere ammessa a contestare la lettera controversa.

41 Ne discende che il presente ricorso è complessivamente irricevibile.

Sulle spese

- ⁴² Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata le spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la ricorrente, rimasta soccombente, va condannata alle spese: a quelle proprie e a quelle sostenute dalla Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

così provvede:

- 1) **Il ricorso è irricevibile.**

- 2) **La ricorrente è condannata alle spese proprie e a quelle sostenute dalla Commissione.**

Lussemburgo, 13 luglio 2004

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

B. Vesterdorf