



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

21 maggio 2014*

«Accesso ai documenti — Regolamento (CE) n. 1049/2001 — Documenti relativi a un'indagine dell'OLAF riguardante la realizzazione di un progetto di modernizzazione infrastrutturale in Siria — Diniego dell'accesso — Eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile»

Nella causa T-447/11,

Lian Catinis, residente in Damasco (Siria), rappresentato da S. Pappas, avvocato,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da J.-P. Keppenne e F. Clotuche-Duvieusart, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) del 10 giugno 2011 che, da un lato, respinge l'asserita domanda volta alla chiusura dell'indagine dell'OLAF relativa alla realizzazione di un progetto di modernizzazione infrastrutturale in Siria e, dall'altro, nega la concessione dell'accesso a taluni documenti del fascicolo di tale indagine,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto da M. Kancheva, facente funzione di presidente, C. Wetter (relatore) e V. Kreuschitz, giudici,

cancelliere: S. Spyropoulos, amministratore,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 gennaio 2014,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- 1 Il dispositivo di modernizzazione istituzionale e settoriale (ISMF) è un programma dell'Unione europea il cui obiettivo è fornire alle autorità siriane assistenza tecnica, in particolare per la modernizzazione economica dell'amministrazione centrale.

* Lingua processuale: l'inglese.

- 2 In seguito ad affermazioni di irregolarità nell'attuazione del programma ISMF in Siria, a partire dal 16 ottobre 2007 l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha avviato varie indagini connesse, allo scopo di stabilire la veridicità di dette affermazioni. In particolare, in tale contesto gli investigatori dell'OLAF hanno interrogato il ricorrente, Lian Catinis, nonché altri esperti incaricati della realizzazione del programma in Siria.
- 3 Con lettera del 3 agosto 2010 indirizzata a un capo unità dell'OLAF, il ricorrente ha formulato varie contestazioni riguardo alla conduzione nonché alla durata dell'indagine e ne ha chiesto la chiusura.
- 4 Il 23 settembre 2010, un direttore dell'OLAF ha informato il ricorrente che l'indagine dell'OLAF relativa alle asserite irregolarità nell'ambito dell'attuazione del programma ISMF in Siria era ancora in corso. Nel fornire precisazioni in merito al contesto normativo relativo alla politica di riservatezza che deve guidare le indagini, detto direttore ha chiesto al ricorrente di indicargli a che titolo egli avesse presentato la sua domanda.
- 5 Il 18 ottobre 2010, il ricorrente ha precisato che agiva a titolo personale e ha invitato l'OLAF a trasmettergli i documenti relativi all'indagine che lo riguardava e, nuovamente, a chiudere l'indagine.
- 6 Con lettera datata 21 febbraio 2011, un direttore dell'OLAF ha risposto al ricorrente indicando che quest'ultimo doveva fornire maggiori informazioni sui documenti cui chiedeva di accedere ai sensi 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 L 145, pag. 43). Con questa stessa lettera, il ricorrente è stato informato del suo diritto di confermare la propria domanda iniziale di accesso entro un termine di quindici giorni lavorativi.
- 7 Il 15 marzo 2011, il ricorrente ha presentato una domanda di conferma indicando, in particolare, su quali documenti verteva la sua domanda di accesso e ha menzionato le ragioni per cui riteneva che le eccezioni all'accesso previste all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 non dovessero essere applicate. Il ricorrente ha dichiarato altresì che il ritardo nella conduzione dell'indagine era tale da compromettere i suoi diritti ad essere sentito in tempo utile.
- 8 Con lettera del 10 giugno 2011, il direttore generale dell'OLAF ha informato il ricorrente di non poter dare seguito favorevole alla sua domanda di accesso ai documenti. In particolare, egli ha precisato che le persone interessate non avevano nessuno specifico diritto all'accesso diretto al fascicolo di indagine dell'OLAF e ha spiegato le ragioni per cui, in base al regolamento n. 1049/2001, non poteva essere consentito alcun accesso agli otto documenti infine enumerati dall'OLAF come oggetto della domanda. Nondimeno, il direttore generale dell'OLAF ha fornito una copia del resoconto del colloquio del 27 novembre 2007 tra il ricorrente e due investigatori dell'OLAF, non in base al regolamento n. 1049/2001, bensì in forza delle norme procedurali interne.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 9 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 9 agosto 2011, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 10 Il 3 novembre 2011, la Commissione europea ha fatto pervenire alla cancelleria del Tribunale il controricorso.
- 11 Il ricorrente non ha depositato una memoria di replica entro il termine assegnato.

- 12 Con ordinanza del 16 luglio 2013, il Tribunale (Sesta Sezione), in base all'articolo 65, lettera b), all'articolo 66, paragrafo 1, e all'articolo 67, paragrafo 3, terzo comma, del suo regolamento di procedura, ha ingiunto alla Commissione di produrre i documenti in questione, pur prevedendo che tali documenti non sarebbero stati comunicati al ricorrente nell'ambito del presente procedimento. Tale richiesta è stata accolta.
- 13 In seguito alla parziale modifica della composizione del Tribunale, il giudice relatore è stato assegnato all'ottava sezione, alla quale la presente causa è stata dunque riassegnata.
- 14 Stante l'impedimento del presidente di sezione a tenere udienza, il presidente del Tribunale ha nominato, secondo l'ordine previsto all'articolo 6 del regolamento di procedura, un primo giudice per sostituirlo e, in applicazione dell'articolo 32, paragrafo 3, del regolamento di procedura, un secondo giudice per completare la sezione.
- 15 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Ottava Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento.
- 16 Le parti sono state sentite nelle loro difese e nelle risposte ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 16 gennaio 2014.
- 17 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare le decisioni contenute nella lettera del direttore generale dell'OLAF del 10 giugno 2011 nella parte in cui recano diniego della chiusura dell'indagine e del permesso di accedere al suo fascicolo;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 18 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso in quanto irricevibile per ciò che concerne l'asserita decisione implicita di negare la chiusura dell'indagine e in quanto infondato per ciò che concerne la decisione di negare l'accesso al fascicolo personale del ricorrente;
 - condannare il ricorrente alle spese.

In diritto

- 19 Il ricorrente afferma che, con la lettera del suo direttore generale del 10 giugno 2011, l'OLAF ha rifiutato di accogliere sia la sua domanda principale, volta alla chiusura dell'indagine, che la sua domanda volta all'accesso al fascicolo di detta indagine.

Sulla domanda di annullamento dell'asserita decisione implicita dell'OLAF recante diniego della chiusura dell'indagine

Argomenti delle parti

- 20 A sostegno della sua domanda di annullamento dell'asserita decisione implicita dell'OLAF recante diniego della chiusura dell'indagine, il ricorrente deduce, in sostanza, due censure.

- 21 Con la sua prima censura, il ricorrente sostiene che l'OLAF, protraendo l'indagine oltre un termine ragionevole e omettendo di informare e di ascoltare le parti interessate, non soltanto ha gravemente violato il principio di buona amministrazione, la presunzione di innocenza e i diritti della difesa, ma ha altresì abusato del suo potere.
- 22 La seconda censura dedotta dal ricorrente è basata sulla violazione da parte dell'OLAF del suo obbligo di indicare i motivi per cui ha deciso di non chiudere l'indagine. Omettendo di motivare il rigetto implicito della domanda del ricorrente di chiusura dell'indagine, l'OLAF non avrebbe osservato una formalità sostanziale e avrebbe violato i diritti fondamentali del ricorrente, come sanciti in particolare agli articoli 41 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il ricorrente ritiene altresì che l'OLAF, proseguendo l'indagine oltre un termine ragionevole, ossia oltre 41 mesi, e omettendo di informarlo al riguardo, abbia violato le norme procedurali stabilite dal regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'OLAF (GU L 136, pag. 1), nonché i principi richiamati nel manuale dell'OLAF relativo alle linee guida in materia di indagine e alle procedure che devono essere seguite dal personale. Tale punto di vista sarebbe condiviso dal comitato di vigilanza dell'OLAF. Infine, il ricorrente evidenzia che, sebbene taluni atti di indagine dell'OLAF siano stati qualificati come atti preparatori che non arrecano pregiudizio, dalla giurisprudenza emerge che la violazione delle forme sostanziali e dei diritti fondamentali in occasione delle indagini preparatorie può inficiare la legittimità della decisione finale adottata in base alle indagini dell'OLAF.
- 23 La Commissione ritiene che la lettera del direttore generale dell'OLAF del 10 giugno 2011 non possa essere considerata come contenente un rigetto implicito della domanda di chiusura dell'indagine in questione.

Giudizio del Tribunale

- 24 Nel caso di specie, il ricorrente cerca di ottenere l'annullamento di un'asserita decisione implicita dell'OLAF di diniego della chiusura dell'indagine.
- 25 Il ricorrente infatti, come ha già segnalato, afferma che, posto che la lettera del direttore generale dell'OLAF del 10 giugno 2011 non fa riferimento alla sua domanda principale, vertente sulla chiusura dell'indagine, egli ne deduce un rigetto implicito della sua domanda di chiusura dell'indagine condotta dall'OLAF.
- 26 In primo luogo, occorre constatare al pari della Commissione che, sebbene il ricorrente si sia lamentato a più riprese per la durata dell'indagine dell'OLAF, egli non ha formalmente confermato la sua domanda volta all'adozione di una decisione sulla chiusura dell'indagine. A tal proposito, va osservato che, certamente, nella sua lettera del 3 agosto 2010, ha chiesto la chiusura dell'indagine. Tuttavia, nella sua lettera del 18 ottobre 2010, egli reitera la stessa domanda, ma soltanto a condizione che una chiusura dell'indagine possa essere considerata possibile. Per l'ipotesi in cui l'OLAF avesse ritenuto che in tale fase non fosse possibile una chiusura dell'indagine, il ricorrente ha aggiunto una domanda di accesso ai documenti contenuti nel fascicolo di detta indagine che lo riguardano. La domanda di conferma del 15 marzo 2011 contiene nuove critiche in merito alla durata dell'indagine, ma non vi si chiede all'OLAF di prendere posizione su tale questione. Pertanto, in considerazione del complesso degli scambi di corrispondenza, l'OLAF ha potuto ritenere legittimamente che la domanda del ricorrente si limitasse a una domanda di accesso ai documenti e, per questa ragione, ha preso posizione unicamente su tale domanda.
- 27 In secondo luogo, va osservato, in ogni caso, che il regolamento n. 1073/1999 non contiene nessuna disposizione relativa alla fissazione di un termine oltre il quale si dovrebbe ritenere che l'OLAF abbia adottato una decisione implicita di rigetto di una domanda di chiusura di un'indagine.

- 28 Orbene, dalla giurisprudenza emerge che, in linea di principio, in mancanza di disposizioni espresse che fissano un termine alla cui scadenza si ritiene adottata una decisione tacita da parte di un'istituzione invitata a prendere posizione e definito il suo contenuto, il mero silenzio di un'istituzione non può essere equiparato a una decisione, salvo voler mettere in discussione il sistema di rimedi giurisdizionali istituito dal Trattato (sentenza della Corte del 9 dicembre 2004, Commissione/Greencore, C-123/03 P, Racc. pag. I-11647, punto 45; sentenze del Tribunale del 13 dicembre 1999, SGA/Commissione, T-189/95, T-39/96, T-123/96, Racc. pag. II-3587, punto 27, e Sodima/Commissione, T-190/95, T-45/96, Racc. pag. II-3617, punto 32).
- 29 Da detta giurisprudenza emerge altresì che, in talune circostanze specifiche, tale principio può non trovare applicazione, per cui si può eccezionalmente ritenere che il silenzio o l'inerzia da parte dell'istituzione possa avere valore di decisione implicita di rifiuto (sentenza Commissione/Greencore, punto 28 supra, punto 45).
- 30 Orbene, al suo articolo 6, paragrafo 5, il regolamento n. 1073/1999 prevede unicamente, che «[l]e indagini si svolgono in modo continuativo per un periodo di tempo che deve essere proporzionato alle circostanze ed alla complessità del caso». Analogamente, l'articolo 11, paragrafo 7, di detto regolamento stabilisce che, «[n]ei casi in cui un'indagine sia in corso da più di nove mesi il direttore informa il comitato di vigilanza delle ragioni che non permettono ancora di concludere l'indagine e del prevedibile periodo di tempo necessario per concluderla». Tale obbligo di informazione nei confronti del comitato di vigilanza non crea un obbligo diretto per l'OLAF per quanto attiene alla durata delle sue indagini.
- 31 Tuttavia, si deve constatare che il ricorrente non ha dedotto nessuna circostanza particolare che consenta di assimilare, in via eccezionale, il silenzio dell'OLAF a una decisione implicita di diniego.
- 32 Da quanto precede consegue che le conclusioni del ricorrente sono irricevibili nella parte in cui sono volte all'annullamento dell'asserita decisione implicita dell'OLAF recante diniego della chiusura dell'indagine.
- 33 Ad abundantiam, per quanto attiene all'asserita violazione delle forme sostanziali e dei diritti fondamentali, è certamente vero, come è stato altresì ricordato al considerando 10 del regolamento n. 1073/1999, che le indagini dell'OLAF devono essere condotte nel pieno rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tuttavia, occorre constatare che le affermazioni del ricorrente – quali un'asserita violazione della presunzione di innocenza, un'asserita violazione dei diritti della difesa o un abuso di potere – non sono in nessun modo fondate, cosicché non possono trovare accoglimento. In ogni caso, quand'anche si supponga che l'OLAF abbia violato uno di tali diritti fondamentali, ciò non muta in alcun modo la constatazione fatta ai punti da 26 a 31 supra e non incide affatto sulla ricevibilità del primo motivo.
- 34 Per quanto attiene più specificamente alla critica vertente sulla durata dell'indagine, va ricordato che l'obbligo di osservare un termine ragionevole nei procedimenti amministrativi costituisce un principio generale del diritto dell'Unione di cui il giudice dell'Unione assicura il rispetto e che è inoltre ripreso, in quanto componente del diritto a una buona amministrazione, dall'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali (v. sentenza del Tribunale dell'8 luglio 2008, Franchet e Byk/Commissione, T-48/05, Racc. pag. II-1585, punto 273, e giurisprudenza ivi citata). Dalla giurisprudenza emerge altresì che, quando la durata del procedimento non è fissata da una disposizione del diritto dell'Unione, come nella fattispecie (v. punto 30 supra), il carattere ragionevole del termine deve essere valutato alla luce del complesso delle circostanze proprie di ciascun caso di specie e, in particolare, alla luce della rilevanza della controversia per l'interessato, della complessità del caso in esame e del comportamento delle parti in causa (v., in tal senso, sentenza della Corte del 15 ottobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, Racc. pag. I-8375, punto 187).

35 Come affermato dal ricorrente, si deve constatare che, a prima vista, un termine di oltre 41 mesi per tale indagine al momento della proposizione del presente ricorso può essere considerato eccezionalmente lungo. Tuttavia, nel caso di specie, la questione se un termine siffatto sia o meno giustificato dalla complessità del caso in esame non è utile per fornire una risposta al presente motivo, motivo vertente sul rigetto implicito o meno della domanda di chiusura dell'indagine in questione. Infatti, a tal proposito si deve rilevare che un'eventuale violazione dei diritti fondamentali in questione dovrebbe essere valutata nel momento in cui è adottata una decisione relativa al ricorrente in seguito all'indagine dell'OLAF.

Sulla domanda di annullamento della decisione dell'OLAF recante diniego di concedere al ricorrente l'accesso ai documenti che lo riguardano nell'ambito dell'indagine

Argomenti delle parti

36 Il ricorrente sostiene che il diniego di concedere l'accesso ai documenti relativi a un'indagine dell'OLAF deve essere sufficientemente motivato a seguito di un esame specifico e concreto di ciascun documento richiesto e dell'identificazione di un'esigenza reale, e non ipotetica, di tutelare la riservatezza dell'indagine e l'efficacia di indagini future. Orbene, nel caso di specie, la lettera del direttore generale dell'OLAF del 10 giugno 2011 non illustrerebbe in concreto in che modo i documenti richiesti pregiudichino un interesse tutelato in forza del regolamento n. 1049/2001. Il ricorrente sostiene altresì che, negandogli l'accesso a documenti che lo riguardano, l'OLAF ha compromesso irrimediabilmente l'esercizio dei suoi diritti di difesa e ha violato il principio di proporzionalità.

37 La Commissione contesta gli argomenti del ricorrente.

Giudizio del Tribunale

38 Occorre ricordare che, conformemente al suo considerando 1, il regolamento n. 1049/2001 è riconducibile all'intento espresso dall'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 più vicino possibile ai cittadini. Come ricorda il secondo considerando di detto regolamento, il diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni è connesso al carattere democratico di queste ultime (v. sentenza della Corte del 21 luglio 2011, Svezia/MyTravel e Commissione, C-506/08 P, Racc. pag. I-6237, punto 72, e giurisprudenza ivi citata).

39 A tal fine, il regolamento n. 1049/2001 mira, come precisato dal suo considerando 4 e dal suo articolo 1, a conferire al pubblico un diritto d'accesso ai documenti delle istituzioni che sia il più ampio possibile (v. sentenza Svezia/MyTravel e Commissione, punto 38 supra, punto 73, e giurisprudenza ivi citata).

40 Indubbiamente, tale diritto è comunque sottoposto a determinate limitazioni fondate su ragioni di interesse pubblico o privato. Più specificamente, e in conformità al suo considerando 11, tale regolamento prevede, al suo articolo 4, un regime di eccezioni che autorizza le istituzioni a rifiutare l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio a uno degli interessi tutelati dall'articolo stesso (v. sentenza Svezia/MyTravel e Commissione, punto 38 supra, punto 74, e giurisprudenza ivi citata).

41 Ciò nondimeno, dal momento che esse derogano al principio del più ampio accesso possibile del pubblico ai documenti, tali eccezioni devono essere interpretate ed applicate in senso restrittivo (v. sentenza Svezia/MyTravel e Commissione, punto 38 supra, punto 75, e giurisprudenza ivi citata).

- 42 Pertanto, quando l'istituzione interessata decide di negare l'accesso a un documento di cui le è stata chiesta la divulgazione, essa deve spiegare, in linea di principio, come l'accesso a tale documento possa 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 (v. sentenza Svezia/MyTravel e Commissione, punto 38 supra, punto 76, e giurisprudenza ivi citata).
- 43 Tuttavia, tale istituzione può fondarsi al riguardo su presunzioni di carattere generale che si applicano a determinate categorie di documenti, poiché considerazioni di ordine generale analoghe possono applicarsi a domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura (v. sentenza della Corte del 14 novembre 2013, LPN e Finlandia/Commissione, C-514/11 P e C-605/11 P, punto 45, e giurisprudenza ivi citata). L'applicazione di una presunzione generale non esclude la possibilità di dimostrare che un dato documento, di cui viene richiesta la divulgazione, non rientra in detta presunzione o 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 in questione. Analogamente, l'istituzione interessata non è tenuta a fondare la propria decisione su detta presunzione generale. Essa può sempre procedere ad un esame concreto dei documenti menzionati nella domanda di accesso e fornire una motivazione del genere (sentenza LPN e Finlandia/Commissione, cit., punti 66 e 67).
- 44 Alla luce di tali principi occorre esaminare le conclusioni del ricorrente nella parte in cui tendono all'annullamento della decisione dell'OLAF recante diniego di concedere al ricorrente l'accesso ai documenti che lo riguardano nell'ambito dell'indagine.
- 45 Nella lettera del suo direttore generale del 10 giugno 2011, l'OLAF ha identificato otto documenti cui il ricorrente ha chiesto di accedere e, dopo aver proceduto a un esame in concreto di detti documenti, ha indicato le ragioni per cui questi ultimi non dovrebbero essere divulgati.
- 46 I documenti cui il ricorrente ha chiesto di accedere sono i seguenti:
- il resoconto di un colloquio datato 27 novembre 2007 (in prosieguo: il «documento 1»);
 - la lettera dell'OLAF datata 21 maggio 2010 (in prosieguo: il «documento 2»);
 - la decisione interna dell'OLAF del 16 ottobre 2007 relativa alla nomina di un investigatore (in prosieguo: il «documento 3»);
 - la relazione sulla verifica in loco del 29 luglio 2010 (in prosieguo: il «documento 4»);
 - la lettera destinata all'OLAF, ricevuta il 14 settembre 2010 (in prosieguo: il «documento 5»);
 - la lettera destinata all'OLAF, ricevuta il 25 giugno 2009 (in prosieguo: il «documento 6»);
 - l'informativa destinata al comitato di vigilanza dell'OLAF del 19 settembre 2008 relativa al fascicolo aperto da oltre nove mesi (in prosieguo: il «documento 7»);
 - il provvedimento di avvio dell'indagine esterna del 16 ottobre 2007 (in prosieguo: il «documento 8»).
- 47 Alla luce degli argomenti del ricorrente proposti a sostegno delle sue conclusioni volte all'annullamento della decisione dell'OLAF recante diniego di concedere l'accesso ai documenti richiesti, occorre stabilire, innanzitutto, se l'OLAF abbia adempiuto al proprio obbligo di motivazione;

successivamente, occorre verificare se i motivi dedotti da quest'ultimo riguardo alle eccezioni invocate siano fondati e, infine, se sussista un interesse pubblico prevalente che giustifichi l'accesso ai documenti in questione.

- 48 In primo luogo, occorre constatare che l'OLAF ha adempiuto al suo obbligo di motivazione. A tal proposito, spetta all'istituzione che ha negato l'accesso a un documento fornire una motivazione che consenta di comprendere e di verificare, da un lato, se il documento richiesto rientri effettivamente nell'ambito considerato dall'eccezione invocata e, dall'altro, se l'esigenza di tutela relativa a tale eccezione sia reale (v. sentenza del Tribunale del 12 settembre 2013, Besselink/Consiglio, T-331/11, punto 99, e giurisprudenza ivi citata).
- 49 Nel caso di specie, l'OLAF ha indicato chiaramente al ricorrente le eccezioni su cui fondava il proprio diniego dell'accesso ai documenti controversi invocando, in primo luogo, per l'insieme di tali documenti, sia l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, che l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), di detto regolamento, relativa alla vita privata e all'integrità dell'individuo; in secondo luogo, per i documenti 1, 3, 4, 7 e 8, l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento in parola, relativa alla tutela del processo decisionale dell'istituzione, e, in terzo luogo, per i documenti 1, 2, 4, 6 e 7, l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, dello stesso regolamento, relativa alla tutela degli interessi commerciali.
- 50 Secondo la lettera del direttore generale dell'OLAF del 10 giugno 2011, i documenti 1, 3, 4, 7 e 8 sono stati redatti per uso interno e fanno parte delle deliberazioni e delle consultazioni preliminari interne all'OLAF. I documenti 2, 4 e 5 riguardano la corrispondenza tra l'OLAF e le autorità nazionali competenti e contengono informazioni operative scambiate nell'ambito delle attività di indagine effettuate dall'OLAF e dalle autorità nazionali in taluni casi specifici. Infine, il documento 6 riguarda una lettera di un altro operatore economico che fornisce informazioni utili per l'OLAF. Tutti i documenti in parola rientrerebbero nell'ambito di applicazione delle eccezioni previste dall'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001. L'OLAF ha poi verificato se sussistesse un interesse pubblico prevalente e ha concluso in senso negativo. A tal proposito, esso ha evidenziato che, in considerazione della specificità delle indagini antifrode e in particolare della natura confidenziale delle informazioni raccolte dall'OLAF, occorre disporre di elementi certi attestanti l'esistenza di un interesse prevalente che giustifichi la divulgazione al pubblico di documenti relativi a un'indagine. Infine, l'OLAF ha valutato la possibilità di concedere un accesso parziale ai documenti richiesti, ma, posto che le informazioni contenute in tali documenti rientrerebbero nell'ambito di applicazione di almeno una delle eccezioni invocate, ha concluso che tale accesso non potesse essere consentito.
- 51 In secondo luogo, riguardo alla fondatezza della decisione dell'OLAF recante diniego di concedere al ricorrente l'accesso a detti documenti per quanto concerne le eccezioni invocate, più specificamente l'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, è pacifico che gli otto documenti in questione rientrano effettivamente nell'ambito di un'attività di indagine ai sensi di tale articolo e che le attività di indagine erano in corso al momento dell'adozione di detta decisione.
- 52 Di conseguenza, in linea di principio l'OLAF poteva legittimamente invocare l'eccezione prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenze del Tribunale del 6 luglio 2006, Franchet e Byk/Commissione, T-391/03 e T-70/04, Racc. pag. II-2023, punto 113).

- 53 Vero è che il fatto che un documento riguardi un'attività ispettiva o di indagine non può bastare, di per se stesso, a giustificare l'applicazione dell'eccezione invocata. L'istituzione interessata deve altresì fornire delle spiegazioni riguardo al modo in cui l'accesso a detto documento potrebbe pregiudicare concretamente ed effettivamente l'interesse tutelato da un'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.
- 54 Tuttavia, nel caso di specie, occorre constatare a tal proposito che, nella lettera del suo direttore generale del 10 giugno 2011, l'OLAF ha esposto le ragioni per cui la divulgazione dei documenti ai quali è stato chiesto di accedere pregiudicherebbe l'interesse tutelato. Infatti, oltre alla circostanza che i documenti da 1 a 8 vertevano effettivamente sull'indagine in corso, vari documenti rivelerebbero le prove che erano state raccolte presso differenti fonti e una divulgazione potrebbe mettere in allerta le persone o gli enti oggetto dell'indagine prima che siano stati raccolti tutti gli elementi di prova. Analogamente, tali documenti potrebbero anche rappresentare prove nell'ambito di procedimenti dinanzi ai giudici nazionali e la loro divulgazione potrebbe dunque comprometterne l'efficace utilizzazione da parte di detti giudici. Inoltre, i documenti 1, 2, 4, 5 e 7 esporrebbero la strategia dell'OLAF nonché la sua conduzione dell'indagine. La loro divulgazione potrebbe fornire indicazioni sui suoi metodi di lavoro nel presente caso e, dunque, pregiudicare l'efficacia dei compiti dell'OLAF. I documenti 2, 4 e 5 verterebbero tutti su scambi di informazioni con le autorità nazionali nel contesto della presente indagine e la loro divulgazione potrebbe pregiudicare il clima di fiducia reciproca indispensabile per il buon svolgimento della cooperazione con le autorità nazionali nell'ambito dell'indagine in questione. Inoltre, la divulgazione di tali documenti metterebbe altresì in luce le strategie di indagine, le azioni condotte e l'interpretazione delle procedure. Infine, la divulgazione al pubblico di documenti quali il documento 6 – una lettera proveniente da un operatore economico che fornisce informazioni all'OLAF – esporrebbe l'informatore e, pertanto, non tutelerebbe più il suo anonimato, il che avrebbe come conseguenza di dissuadere i privati dal trasmettere informazioni relative ad eventuali frodi e, in tal modo, priverebbe l'OLAF e la Commissione di informazioni utili per avviare le indagini volte alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione.
- 55 Inoltre, per quanto riguarda la critica vertente sul termine non ragionevole dell'indagine in questione, essa va respinta in quanto inconferente. Infatti, anche supponendo che possa essere dimostrato il carattere irragionevole della durata dell'indagine, un siffatto carattere non consente di rimettere in discussione la legittimità della decisione dell'OLAF recante diniego di concedere al ricorrente l'accesso a detti documenti per quanto concerne le eccezioni invocate.
- 56 Alla luce delle suesposte considerazioni, occorre concludere che l'OLAF poteva ritenere senza incorrere in errore che la divulgazione dei documenti ai quali era stato chiesto di accedere pregiudicherebbe l'indagine in corso.
- 57 Del resto, a sostegno del presente motivo il ricorrente non ha dedotto nessun argomento volto a confutare la conclusione dell'OLAF in base alla quale non aveva potuto essere consentito un accesso parziale.
- 58 Infine, per quanto concerne l'interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, ultima frase, del regolamento n. 1049/2001, va ricordato che, secondo la lettera del direttore generale dell'OLAF del 10 giugno 2011, un siffatto interesse non sussiste.
- 59 Tale valutazione sull'assenza di un interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, in fine, del regolamento n. 1049/2001 non è inficiata da alcun errore.
- 60 Infatti, è inevitabile constatare che, al momento dell'adozione della decisione dell'OLAF recante diniego di concedere al ricorrente l'accesso ai documenti in questione, le attività di indagine erano in corso. Inoltre, dinanzi al Tribunale il ricorrente non ha proposto nessun argomento circostanziato che

consenta di ritenere che l'OLAF abbia commesso un errore nel considerare insussistente l'interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione dei documenti in questione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001.

- 61 Nonostante il ricorrente affermi che l'interesse pubblico prevalente consiste nei diritti della difesa, è sufficiente constatare che il diritto di accesso ai documenti non dipende dalla natura dell'interesse individuale che il richiedente l'accesso potrebbe o meno avere ad ottenere l'informazione richiesta (v., in tal senso, sentenza della Corte del 1° febbraio 2007, Sison/Consiglio, C-266/05 P, Racc. pag. I-1233, punto 44).
- 62 Analogamente, non può trovare accoglimento neppure l'argomento del ricorrente secondo cui il fatto di non avere accesso al fascicolo di indagine violerebbe i suoi diritti di difesa e contrasterebbe con l'articolo 42 e con l'articolo 48, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali. A tal proposito, occorre ricordare, in primo luogo, che il presente ricorso è stato proposto in base al regolamento n. 1049/2001 in seguito ad un diniego dell'accesso a taluni documenti. In secondo luogo, è pacifico che al momento della proposizione del presente ricorso le attività di indagine non erano terminate e non avevano ancora dato luogo alla redazione di una relazione finale né, pertanto, all'adozione di una decisione sul seguito da dare alle indagini. Del resto, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, il regolamento n. 1049/2001 mira infatti a garantire l'accesso di qualsiasi persona ai documenti, cosicché un documento divulgato in base alle sue disposizioni diviene di pubblico dominio.
- 63 Peraltro, in tale contesto, va osservato che, qualsiasi siano i diritti sussistenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001, l'OLAF non è obbligato a concedere a una persona che asserisce di essere interessata da un'indagine in corso l'accesso ai documenti contenuti nel fascicolo di un'indagine siffatta (v., in tal senso, sentenza dell'8 luglio 2008, Franchet e Byk/Commissione, punto 34 supra, punti da 255 a 258).
- 64 Occorre notare a tal proposito che l'accesso ai documenti contenuti nei fascicoli dell'OLAF relativi a un'indagine di quest'ultimo, a prescindere dal diritto della persona interessata di ricevere il resoconto del suo colloquio con l'OLAF, effettivamente si svolge nel corso di un procedimento di verifica. Infatti, la raccomandazione finale dell'OLAF sarà sottoposta alle competenti autorità dell'Unione o alle autorità nazionali. Se tali autorità hanno intenzione di adottare una sanzione nei confronti di una persona interessata dall'indagine – nel caso di specie il ricorrente – dovranno darle la possibilità di esercitare i propri diritti di difesa in conformità alla procedura amministrativa o penale applicabile. Pertanto, il ricorrente sarà allora in condizione di esperire i mezzi di impugnazione disponibili, attraverso l'intermediazione di dette autorità, fatte salve le norme procedurali applicabili.
- 65 Per concludere, come risulta dalle suesposte considerazioni, l'OLAF ha legittimamente negato l'accesso ai documenti cui è stato chiesto di accedere, basandosi sull'eccezione fondata sull'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 66 Pertanto, il ricorso va respinto, senza che sia necessario esaminare l'argomentazione del ricorrente per quanto concerne le altre eccezioni invocate dall'OLAF al fine di giustificare il diniego dell'accesso ai documenti in questione.

Sulle spese

- 67 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il ricorrente, rimasto soccombente, deve essere condannato alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **Il sig. Lian Catinis è condannato alle spese.**

Kancheva

Wetter

Kreuschitz

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 maggio 2014.

Firme