

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

6 luglio 2006^{*}

Nelle cause riunite T-391/03 e T-70/04,

Yves Franchet et Daniel Byk, dipendenti della Commissione delle Comunità europee, residenti in Lussemburgo (Lussemburgo), rappresentati dagli avv.ti G. Vandersanden e L. Levi,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra D. Maidani, dai sigg. J.-F. Pasquier e P. Aalto, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

aventi ad oggetto la domanda di annullamento delle decisioni dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e della Commissione che rifiutano ai ricorrenti l'accesso a taluni documenti relativi ad un'inchiesta concernente Eurostat,

^{*} Lingua processuale: il francese.

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

composto dal sig. M. Jaeger, presidente, dalla sig.ra V. Tiili e dal sig. O. Czúcz,
giudici,

cancelliere: sig. I. Natsinas, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del
15 settembre 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

¹ A norma dell'art. 255 CE:

«1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma dei paragrafi 2 e 3.

2. I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251 entro due anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam.

(...».

2 Il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 30 maggio 2001, n. 1049, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43), definisce i principi, le condizioni e le limitazioni del diritto di accesso ai documenti di tali istituzioni sancito dall'art. 255 CE. Tale regolamento è applicabile dal 3 dicembre 2001.

3 L'art. 2, nn. 1 e 3, del regolamento n. 1049/2001 dispone:

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

(...)

3. Il presente regolamento riguarda tutti i documenti detenuti da un'istituzione, vale a dire i documenti formati o ricevuti dalla medesima e che si trovino in suo possesso concernenti tutti i settori d'attività dell'Unione europea».

- 4 A norma dell'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, relativo alle eccezioni al diritto di accesso di cui sopra:

«(...)

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

(...)

— le procedure giurisdizionali e la consulenza legale,

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

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

(...)

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

(...)».

5 L'art. 6, n. 1 del regolamento n. 1049/2001 prevede che «[i]l richiedente non è tenuto a motivare la domanda».

6 Ai sensi dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1049/2001:

«Le domande confermative sono trattate prontamente. Entro 15 giorni lavorativi dalla loro registrazione, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e gli fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale termine oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale. In caso di rifiuto totale o parziale, l'istituzione è tenuta ad informare il richiedente dei mezzi di cui questi dispone, vale a dire l'avvio di un ricorso giurisdizionale contro l'istituzione e/o la presentazione di una denuncia presso il mediatore, a norma degli articoli 230 e 195 del Trattato CE».

7 La decisione della Commissione 5 dicembre 2001, 2001/937/CE, CECA Euratom, che modifica il suo regolamento interno (GU L 345, pag. 94), ha abrogato la decisione 8 febbraio 1994, 94/90/CECA, CE, Euratom, sull'accesso del pubblico ai documenti della Commissione (GU L 46, pag. 58), che assicurava l'attuazione per quanto riguarda la Commissione, del codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione (GU 1993, L 340, pag. 41; in prosieguo: il «codice di condotta»), approvato dal Consiglio e dalla Commissione il 6 dicembre 1993.

8 L'art. 3 dell'allegato della decisione 2001/937 prevede:

«Esame delle domande iniziali

(...)

Il richiedente è informato del seguito riservato alla sua domanda o dal direttore generale o dal capo servizio interessato dalla domanda o da un direttore designato a tal fine nell'ambito del Segretariato generale o da un direttore designato nell'ambito dell'OLAF [Ufficio europeo per la lotta antifrode] in caso di domanda riguardante documenti relativi alle attività dell'OLAF di cui all'articolo 2, paragrafi 1 e 2 della decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom della Commissione che istituisce l'OLAF o dal funzionario designato a tal fine.

Qualsiasi risposta, anche parzialmente negativa, dovrà informare il richiedente del suo diritto di presentare, entro quindici giorni lavorativi dalla ricezione della risposta, una domanda di conferma presso il Segretario generale della Commissione o presso il direttore dell'OLAF, quando la domanda di conferma riguarda documenti relativi alle attività dell'OLAF di cui all'articolo 2, paragrafi 1 e 2 della decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom».

- 9 Inoltre, quanto al trattamento delle domande di conferma, l'art. 4 dell'allegato della decisione 2001/937 dispone:

«Ai sensi dell'articolo 14 del regolamento interno della Commissione, il potere di prendere le decisioni riguardanti le domande di conferma è delegato al Segretario generale. Tuttavia, quando la domanda di conferma riguarda documenti relativi alle attività dell'OLAF di cui all'articolo 2, paragrafi 1 e 2 della decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom, la decisione è delegata al direttore dell'OLAF.

La direzione generale o il servizio assistono il Segretariato generale nella preparazione della decisione.

La decisione è presa dal Segretario generale o dal direttore dell'OLAF previo accordo del Servizio giuridico.

Al richiedente è comunicata per iscritto, eventualmente con mezzi elettronici, la decisione che lo informa del suo diritto di inoltrare un ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado o di depositare un reclamo presso il Mediatore europeo».

- ¹⁰ A norma dell'art. 8, n. 2, del 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):

«Riservatezza e tutela dei dati

(...)

2. Le informazioni comunicate o ottenute in qualsiasi forma nell'ambito di indagini interne sono coperte dal segreto d'ufficio e godono della tutela concessa dalla normativa vigente per le istituzioni delle Comunità europee.

In particolare, tali informazioni possono essere comunicate solo a coloro che, nelle istituzioni delle Comunità europee, ovvero degli Stati membri, sono tenuti a conoscerle in virtù delle loro funzioni e non possono essere utilizzate per fini diversi dalla lotta contro le frodi, contro la corruzione e contro ogni altra attività illecita».

11 L'art. 9 del regolamento n. 1073/1999 dispone:

«Relazione sulle indagini e provvedimenti conseguenti alle indagini

1. Al termine di un'indagine, l'[OLAF] 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'[OLAF] 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 risulta necessario avvalersene al medesimo titolo e alle medesime condizioni delle relazioni amministrative redatte dagli ispettori amministrativi nazionali. Le relazioni sono soggette alle medesime regole di valutazione riguardanti le relazioni amministrative nazionali e hanno valore identico ad esse.

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. La relazione redatta in seguito a un'indagine interna ed ogni documento utile ad essa pertinente sono trasmessi all'istituzione, all'organo o all'organismo interessato. Le istituzioni, gli organi e gli organismi danno alle indagini interne il seguito richiesto dalle risultanze ottenute, in particolare sul piano disciplinare e giudiziario, e ne informano il direttore dell'[OLAF] entro la scadenza fissata da quest'ultimo nelle conclusioni della sua relazione».

12 Ai sensi dell'art. 10 del regolamento n. 1073/1999:

«Trasmissione di informazioni da parte dell'[OLAF]

1. Fatti salvi gli articoli 8, 9 e 11 del presente regolamento e le disposizioni del regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96, l'[OLAF] può trasmettere in qualsiasi momento alle autorità competenti degli Stati membri interessati le informazioni ottenute nel corso delle indagini esterne.

2. Fatti salvi gli articoli 8, 9 e 11 del presente regolamento, il direttore dell'[OLAF] trasmette alle autorità giudiziarie dello Stato membro interessato le informazioni raccolte dall'[OLAF] in occasione di indagini interne su fatti penalmente perseguibili. Fatte salve le esigenze di indagine, ne informa simultaneamente lo Stato membro interessato.

3. Fatti salvi gli articoli 8 e 9 del presente regolamento, l'[OLAF] può trasmettere in qualsiasi momento all'istituzione, all'organo o all'organismo interessato le informazioni ottenute nel corso delle indagini interne».

Fatti all'origine della controversia

13 I ricorrenti, i sigg. Yves Franchet e Daniel Byk, sono, rispettivamente, l'ex direttore generale e l'ex direttore di Eurostat (Ufficio statistico delle Comunità europee).

- 14 Numerose revisioni contabili interne ad Eurostat hanno evidenziato eventuali irregolarità nella gestione finanziaria. Di conseguenza l'OLAF ha avviato numerose indagini concernenti, in particolare, i contratti conclusi da Eurostat con le società Eurocost, Eurogramme e Datashop — Planistat e le sovvenzioni accordate a queste ultime.
- 15 Il 4 luglio 2002 l'OLAF ha comunicato alle autorità giudiziarie lussemburghesi, conformemente all'art. 10 del regolamento n. 1073/1999, un fascicolo relativo all'indagine interna concernente Eurocost in cui era chiamato in causa il signor Franchet, nonché un altro fascicolo relativo all'indagine esterna concernente Eurogramme. Il 19 marzo 2003 l'OLAF ha del pari comunicato alle autorità giudiziarie francesi un fascicolo relativo alla pratica Datashop — Plamistat in cui i due ricorrenti venivano chiamati in causa.
- 16 Il 21 maggio 2003 i ricorrenti sono stati oggetto di un trasferimento interno su loro propria domanda.
- 17 L'11 giugno 2003 la Commissione ha conferito al servizio di revisione contabile interna (service d'audit interne, SAI) il mandato di esaminare contratti conclusi e sovvenzioni accordate da Eurostat nel contesto delle misure conseguenti al procedimento di scarico. Il SAI ha redatto tre relazioni, la prima datata 7 luglio, la seconda 24 settembre e la terza (in prosieguo: la «relazione finale del SAI») 22 ottobre 2003.
- 18 Il 9 luglio 2003 la Commissione ha deciso di avviare un procedimento disciplinare nei confronti dei ricorrenti. Tale procedimento è stato immediatamente sospeso essendo ancora in corso l'inchiesta dell'OLAF. La Commissione ha istituito anche una task-force pluridisciplinare.

19 Con ordinanza 25 luglio 2003 i ricorrenti hanno chiesto, facendo valere il principio generale di trasparenza e il diritto fondamentale di accesso ai documenti consacrato dall'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza (GU C 364, pag. 1) nonché le disposizioni del regolamento n. 1049/2001 e la decisione 2001/937, l'accesso ai seguenti documenti:

- «— la corrispondenza inviata dall'OLAF alle autorità giudiziarie lussemburghesi per le pratiche Eurocost ed Eurogramme con i suoi allegati ed il relativo elenco;

- la corrispondenza inviata dall'OLAF alle autorità giudiziarie francesi nella pratica Datashop — Planistat con i suoi allegati ed il relativo elenco. È in particolare oggetto della domanda una lettera datata verosimilmente 19 marzo 2003 (n. 003441) con (...) riferimento CMS n. IO/2002/510 — Eurostat/Datashop/Planistat;

- la comunicazione effettuata dall'OLAF alla Commissione e citata in un comunicato stampa datato 19 maggio 2003 (19/03[709]);

- qualsiasi altra comunicazione dell'OLAF alla Commissione».

20 L'accesso è stato rifiutato con lettera dell'OLAF 18 agosto 2003 (in prosieguo: la «decisione 18 agosto 2003»). Secondo tale lettera:

«(...)

Le eccezioni applicabili ai documenti da Loro richiesti nella prima e nella seconda istanza sono quelle relative alla tutela dei procedimenti giudiziari e degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile. La corrispondenza sollecitata nelle due istanze costituisce una parte essenziale del fascicolo inviato dall'OLAF alle autorità giudiziarie degli Stati membri ai fini dei procedimenti giudiziari nazionali e riguarda materie ancora soggette a indagine. Essa è quindi tutelata dalle eccezioni summenzionate.

Quanto alla terza istanza la comunicazione cui si chiede l'accesso è stata effettuata dall'OLAF alla Commissione sul fondamento dell'art. 10, n. 3, del regolamento 25 maggio 1999, n. 1073, che autorizza l'OLAF ad informare l'istituzione nell'ambito della sua missione di indagine. Trattandosi di un documento trasmesso dall'OLAF nell'ambito della sua indagine, esso è coperto dall'eccezione relativa alla tutela delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile.

Per quanto riguarda la quarta istanza, la Loro domanda manca di precisazioni. Purtroppo non siamo stati in grado di individuare il o i documenti in questione. Sarei quindi Loro grato se potessero fornire informazioni complementari al fine di precisare la Loro domanda iniziale.

(...».

21 L'8 settembre 2003 i ricorrenti hanno presentato una domanda di conferma.

22 La domanda di conferma dei ricorrenti è stata respinta con lettera 1° ottobre 2003 dell'OLAF (in prosieguo: la «prima decisione impugnata»). Vi si espone quanto segue:

«(...)

In seguito ad un esame approfondito della Loro domanda e della risposta iniziale Loro trasmessa dall'OLAF, confermo con la presente che l'OLAF non può comunicare in tale fase i documenti.

1. Loro affermano che i documenti individuati nell'ambito della prima e della seconda istanza sono stati, irregolarmente, resi pubblici. In effetti tali documenti non sono mai stati legalmente resi pubblici.

Loro affermano che “i signori Franchet e Byk sono direttamente chiamati in causa in tali pratiche e quindi in prima persona interessati ad avere accesso a tali documenti”. Il diritto del pubblico di accedere ai documenti sul fondamento del regolamento n. 1049/2001 va distinto dal diritto di accesso al fascicolo per una persona interessata. Il primo è un diritto garantito a qualsiasi persona fisica o giuridica ed è applicabile a tutti i documenti conservati da un'istituzione. Tale normativa non esige che il ricorrente dimostri l'interesse ad essere autorizzato ad accedere a tali documenti. L'accesso ai documenti va accordato a meno che questi ultimi siano coperti da una tra le eccezioni elencate all'art. 4 del regolamento. Nel presente caso l'OLAF è del parere che per i motivi più sopra esposti, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, non può divulgarsi alcuno dei documenti oggetto della Loro domanda di accesso.

Invece una persona interessata da procedimenti giudiziari nazionali e/o disciplinari comunitari ha il diritto di accedere al fascicolo che la riguarda conformemente alla normativa appropriata.

Nei limiti in cui indagini giudiziarie sono in corso in Francia ed in Lussemburgo, l'accesso al fascicolo è disciplinato dalle norme processuali applicabili in tali due paesi. È Loro possibile entrare in contatto con le competenti autorità francesi e/o lussemburghesi al fine di chiedere alle medesime il diritto di accedere al fascicolo ad esse trasmesso. Spetta a loro decidere al riguardo e l'OLAF non si opporrà alla loro decisione.

Loro asseriscono che esiste un interesse pubblico superiore alla messa a disposizione dei signori Byk e Franchet dei documenti relativi alla prima ed alla seconda istanza. Consideriamo tuttavia i diritti della difesa dei signori Franchet e Byk come interessi privati piuttosto che quali interessi pubblici prevalenti. Come scritto più sopra, essi avranno il diritto di accedere all'integralità del fascicolo in tempo utile nell'ambito di eventuali procedimenti disciplinari o giudiziari.

2. Loro asseriscono che è inesatto sostenere che qualsiasi documento inviato dall'OLAF nel contesto di un'inchiesta sarebbe ipso facto coperto dall'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile prevista dall'art. 4 del regolamento. Ciò non è tuttavia quanto sostenuto dall'OLAF.

Si è invece fatta valere tale eccezione relativamente agli specifici documenti da Loro sollecitati, più precisamente: le lettere indirizzate alle autorità francesi e lussemburghesi nonché alla Commissione. Tale corrispondenza diretta alle autorità giudiziarie nazionali contiene un riassunto dei risultati di indagini dell'OLAF. Se l'OLAF mettesse a disposizione una corrispondenza siffatta, ciò arrecherebbe pregiudizio ai procedimenti giudiziari nazionali nei limiti in cui essa è parte integrante dei fascicoli giudiziari e quindi non può essere comunicata prima del momento previsto nell'ambito dei procedimenti nazionali.

La comunicazione alla Commissione contiene anche un riassunto dei risultati di indagini che l'OLAF ha ritenuto importanti per quest'ultima affinché possa prendere tutte le misure necessarie alla tutela dei suoi interessi. Di conseguenza le ragioni per cui l'OLAF ha rifiutato la divulgazione dei documenti sono specifiche ai documenti richiesti e non costituiscono un argomento di carattere generale come Loro hanno suggerito.

3. Per quanto riguarda la quarta istanza, abbiamo individuato 35 comunicazioni dell'OLAF al segretario generale della Commissione relative alle indagini concernenti Eurostat, trasmesse tra il 23 settembre 1999 e il 25 settembre 2003.

Tutte codeste comunicazioni contengono risultati di indagini la cui divulgazione arrecherebbe pregiudizio ai procedimenti giudiziari in corso in Francia ed in Lussemburgo. Esse sono conseguentemente coperte dall'eccezione relativa alle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile nonché dall'eccezione relativa ai procedimenti giudiziari.

(...».

- 23 La relazione finale concernente Eurogramme è stata redatta nel luglio 2002.
- 24 Il 25 settembre 2003 l'OLAF ha redatto le relazioni finali di indagine, ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 1073/1999, nelle pratiche Eurocost e Datashop — Planistat. Il 10 ottobre 2003 i ricorrenti hanno ricevuto copia di tali relazioni. Alla medesima data essi hanno inoltre ricevuto copia della relazione intermedia del SAI 7 luglio 2003, ma senza i relativi allegati.
- 25 Con lettera 21 ottobre 2003 i ricorrenti hanno proposto una nuova domanda di accesso ai diversi documenti, segnatamente la relazione finale SAI. Il 29 ottobre 2003 essi hanno presentato una domanda complementare concernente gli allegati della relazione SAI 7 luglio 2003, relazione loro comunicata con lettera 10 ottobre 2003.
- 26 Poiché tali domande non hanno avuto risposta, i ricorrenti hanno presentato una domanda di conferma il 2 dicembre 2003 (in prosieguo: la «seconda decisione impugnata»).

27 Tale domanda di conferma è stata respinta con decisione 19 dicembre 2003 della Commissione (in prosieguo: la «seconda decisione impugnata»). Il rifiuto è motivato come segue:

«(...)

Mi rincesce dover Loro confermare che tali documenti non possono essere comunicati. In effetti la loro divulgazione arrecherebbe pregiudizio all'obiettivo di tale indagine nel senso che perturberebbe l'attuazione delle azioni necessarie al fine di prendere i provvedimenti appropriati. Pertanto, conformemente al disposto dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento (...) n. 1049/2001, va rifiutato l'accesso a tali documenti. Tenuto conto del carattere sensibile della materia in questione e della struttura dei documenti, si rivela impossibile un accesso parziale come quello previsto all'art. 4, n. 6, del citato regolamento. Non dispongo peraltro di alcun elemento che mi permetta di concludere che, in tale caso specifico, l'interesse pubblico alla divulgazione delle informazioni contenute nei documenti sollecitati prevarrebbe sulla necessità di tutelare l'obiettivo dell'indagine.

Procedimento

28 Con ricorso depositato nella cancelleria del Tribunale il 27 novembre 2003 i ricorrenti hanno proposto il ricorso T-391/03 avverso la decisione 18 agosto 2003 nonché avverso la prima decisione impugnata.

29 Con atto separato depositato lo stesso giorno essi hanno chiesto che su tale ricorso venga statuito mediante un procedimento accelerato conformemente all'art. 76 bis del regolamento di procedura del Tribunale.

30 La Quarta Sezione del Tribunale, cui all'epoca la causa era stata attribuita, ha respinto la domanda di procedimento accelerato con decisione dotata 17 dicembre 2003, notificata ai ricorrenti il 22 dicembre 2003.

31 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 19 febbraio 2004 i ricorrenti hanno proposto il ricorso T-70/04 avverso la decisione implicita della Commissione che rigetta le loro domande di accesso a documenti diversi presentate il 21 e il 29 ottobre 2003 nonché avverso la seconda decisione impugnata.

32 Poiché la composizione delle sezioni del Tribunale è stata modificata a decorrere dal nuovo anno giudiziario, il giudice relatore è stato destinato alla Terza Sezione, cui di conseguenza è stata attribuita la presente causa.

33 Con ordinanza 13 luglio 2005 del presidente della Terza Sezione del Tribunale, le cause T-391/03 e T-70/04 sono state riunite ai fini della fase orale e della sentenza, conformemente all'art. 50 del regolamento di procedura.

34 Su relazione del giudice relatore il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di passare alla fase orale e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento di cui all'art. 64 del regolamento di procedura, ha posto per iscritto quesiti ai ricorrenti e alla Commissione. Le parti vi hanno dato seguito nei termini impartiti.

- 35 Le parti sono state sentite nelle loro difese e risposte ai quesiti orali posti dal Tribunale all'udienza del 15 settembre 2005.
- 36 Con ordinanza 26 settembre 2005, conformemente all'art. 65, lett. b), all'art. 66, n. 1, e all'art. 67, n. 3, terzo comma del regolamento di procedura, il Tribunale ha ingiunto alla convenuta di produrre i documenti controversi, pur disponendo che tali documenti non sarebbero stati comunicati ai ricorrenti nell'ambito del presente procedimento. Tale domanda è stata soddisfatta.
- 37 La fase orale è stata chiusa con decisione 8 novembre 2005 del presidente della Terza Sezione del Tribunale.

Conclusioni delle parti

- 38 Nell'ambito del ricorso T-391/03 i ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione 18 agosto 2003 nonché la prima decisione impugnata;

— condannare la Commissione all'integralità delle spese.

39 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- dichiarare irricevibili le conclusioni del ricorso nella parte in cui sono dirette ad ottenere l'annullamento della decisione 18 agosto 2003;
- respingere le conclusioni ai fini dell'annullamento della prima decisione impugnata in quanto infondate;
- condannare i ricorrenti alle spese.

40 Nell'ambito del ricorso T-70/04 i ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione implicita della Commissione che respinge le loro domande di accesso a documenti diversi presentate il 21 ed il 29 ottobre 2003 nonché la seconda decisione impugnata;
- condannare la Commissione all'integralità delle spese.

41 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- dichiarare irricevibili le conclusioni del ricorso nella parte in cui sono dirette ad ottenere l'annullamento della decisione implicita di rigetto;

- respingere le conclusioni ai fini dell'annullamento della seconda decisione impugnata in quanto infondate;

- condannare i ricorrenti alle spese.

In diritto

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

- ⁴² Nell'ambito del ricorso T-391/03 la Commissione considera che la decisione 18 agosto 2003 non è un atto definitivo e non può quindi essere oggetto di un ricorso di annullamento.
- ⁴³ Quanto al ricorso T-70/04, la Commissione sostiene che il ricorso avverso la decisione implicita di rigetto delle domande 21 e 29 ottobre 2003 è irricevibile dato che non si tratta di un atto definitivo.
- ⁴⁴ I ricorrenti ritengono che, sulla falsariga del procedimento precontenzioso del pubblico impiego, potrebbe ritenersi che la motivazione della prima decisione impugnata completi la motivazione della decisione 18 agosto 2003 e che quest'ultima costituisca l'atto impugnabile. Il medesimo argomento sarebbe applicabile alla decisione implicita di rigetto delle domande 21 e 29 ottobre 2003.

45 Tuttavia i ricorrenti, interrogati all'udienza su tale questione, si sono rimessi alla saggezza del Tribunale.

Giudizio del Tribunale

46 Risulta dalla giurisprudenza consolidata che solo i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi di chi li impugna, modificandone in misura rilevante la situazione giuridica, costituiscono atti impugnabili con ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE. Quando si tratta di atti o decisioni la cui elaborazione ha luogo in varie fasi, in particolare al termine di un procedimento interno, costituiscono in via di principio atti impugnabili con ricorso di annullamento solamente quei provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione dell'istituzione al termine di tale procedimento, ad esclusione dei provvedimenti provvisori destinati a preparare la decisione definitiva (sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639, punto 10, e sentenza del Tribunale 22 maggio 1996, causa T-277/94, AITEC/Commissione, Racc. pag. II-351, punto 51).

47 Risulta chiaramente dall'applicazione combinata degli artt. 3 e 4 dell'allegato alla decisione 2001/937 nonché dell'art. 8 del regolamento n. 1049/2001 che la risposta alla domanda iniziale costituisce solo una prima presa di posizione, che attribuisce ai ricorrenti la possibilità di invitare il segretario generale della Commissione o il direttore dell'OLAF a riesaminare la posizione di cui trattasi.

48 Di conseguenza solo il provvedimento adottato dal segretario generale della Commissione, o dal direttore dell'OLAF, avente la natura di decisione e interamente sostitutivo della presa di posizione precedente, può produrre effetti giuridici tali da incidere sugli interessi della ricorrente e, pertanto, essere impugnato con ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE (sentenza del Tribunale 16 ottobre 2003, causa T-47/01, Co-Frutta/Commissione, Racc. pag. II-4441, punto 31).

- 49 Sono pertanto irricevibili il ricorso T-391/03, per quanto riguarda la decisione 18 agosto 2003, ed il ricorso T-70/04, circa la decisione implicita di rigetto delle domande dei ricorrenti 21 e 29 ottobre 2003.

Sul merito

Argomenti delle parti

- 50 A sostegno del loro ricorso i ricorrenti sollevano un unico motivo fondato sulla violazione degli artt. 2 e 4 del regolamento n. 1049/2001, sulla violazione del «diritto fondamentale di accesso ai documenti», su un errore manifesto di valutazione, sulla violazione del principio di proporzionalità nonché sul carattere erroneo e contraddittorio della motivazione delle decisioni impugnate.
- 51 Essi fanno valere che l'OLAF ha attribuito una portata estensiva alle eccezioni al diritto di accesso ai documenti dirette alla tutela di procedimenti giudiziari ed a quella relativa agli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile. Essi ricordano che le eccezioni al diritto di accesso ai documenti vanno interpretate restrittivamente in modo da non vanificare l'applicazione del principio generale consistente nell'attribuire al pubblico il più ampio accesso possibile ai documenti.
- 52 I ricorrenti ritengono che l'interpretazione della Commissione conduca ad un risultato secondo cui i documenti rientranti nelle attività dell'OLAF sarebbero di per sé esclusi dal diritto di accesso. Orbene, un approccio siffatto porrebbe in non cale l'interpretazione restrittiva che va riservata alle eccezioni, soprattutto quando si tratta di eccezioni ad un diritto fondamentale.

- 53 In proposito i ricorrenti sostengono che la Commissione ha avuto torto a ritenere che l'OLAF fruisse di un regime particolare, addirittura derogatorio rispetto alle norme concernenti l'accesso ai documenti. Una deroga siffatta non troverebbe alcun fondamento né nel regolamento n. 1049/2001 né nella normativa organica dell'OLAF. I ricorrenti ritengono che né l'esigenza di confidenzialità delle indagini né l'indipendenza dell'OLAF possono avere per conseguenza che venga rifiutata qualsiasi domanda di accesso ai documenti.
- 54 Per quanto concerne l'eccezione fondata sulla tutela dei procedimenti giudiziari, i ricorrenti ritengono, riferendosi alla sentenza del Tribunale 7 dicembre 1999, causa T-92/98, Interporc/Commissione (Racc. pag. II-3521; in prosieguo: la «sentenza Interporc II»), che l'eccezione in parola non si applichi nella presente causa. In effetti tale eccezione concernerebbe soltanto documenti redatti nell'ambito di un procedimento giudiziario in corso. Tuttavia le comunicazioni dell'OLAF sarebbe unicamente dirette ad informare le autorità giudiziarie o le istituzioni in merito a fatti perseguibili penalmente o sul piano disciplinare. Così avrebbero luogo al di fuori di procedimenti giudiziari in corso. I ricorrenti ricordano in proposito che l'OLAF è un servizio amministrativo della Commissione che costituisce fascicoli amministrativi e redige relazioni amministrative. Le istituzioni e le autorità nazionali prenderebbero invece i provvedimenti, segnatamente disciplinari e giudiziari, richiesti dai risultati delle indagini.
- 55 I ricorrenti fanno valere che l'OLAF non può sottrarsi agli obblighi della normativa relativa al diritto di accesso del pubblico ai documenti, neppure considerando che l'accesso ai suoi documenti dev'essere valutato sulla base delle norme nazionali o di quelle facenti capo al procedimento disciplinare.
- 56 Per quanto attiene ai documenti comunicati dall'OLAF alle autorità francesi e lussemburghesi, i ricorrenti considerano anche che l'OLAF ha commesso, sotto un duplice profilo, un errore manifesto di valutazione ponendo in non cale il suo obbligo di consultare le autorità nazionali sul punto se esse si opponessero alla divulgazione dei documenti in questione. Poggiando sulla sentenza Interporc II e

sulla sentenza della Corte 11 gennaio 2000, cause riunite C-174/98 P e C-189/98 P, Paesi Bassi e van der Wal/Commissione (Racc. pag. I-1; in prosieguo: la «sentenza van der Wal»), essi ritengono che la Commissione avrebbe dovuto consultare le autorità giudiziarie nazionali da essa adite per valutare non soltanto se una divulgazione siffatta fosse pregiudizievole ma anche se costituisse un'infrazione al diritto nazionale.

57 Quanto ai documenti comunicati dall'OLAF alla Commissione, i ricorrenti ritengono che il rifiuto di accesso a tali documenti non fosse neppure giustificato. Essi fanno osservare come non spettasse all'OLAF valutare gli interessi della Commissione ed il loro grado di eventuale tutela, ma soltanto interrogare la Commissione al riguardo, come indicato nella sentenza van der Wal.

58 Per quanto concerne l'eccezione fondata sulla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, i ricorrenti contestano che tale eccezione fosse applicabile nel caso di specie, poiché la Commissione non ha fornito alcun elemento su tale base per giustificare il diniego di divulgazione.

59 I ricorrenti fanno valere che l'OLAF avrebbe dovuto indicare le specifiche ragioni per cui le eccezioni fossero applicabili nel caso di specie ed esaminare per ciascun documento sollecitato se il suo contenuto ne impedisse la divulgazione. I ricorrenti sostengono che, secondo la giurisprudenza, l'eccezione non può essere applicata, anche se il documento contiene informazioni relative a un'indagine, se la divulgazione non arreca pregiudizio a quest'ultima. Orbene, l'OLAF non avrebbe esaminato per ciascun documento richiesto se il contenuto ostasse alla sua divulgazione, ma avrebbe giustificato il rifiuto di accesso in modo generale. Peraltro non sarebbe certo che vi siano tuttora indagini in corso.

- 60 I ricorrenti sostengono che l'OLAF non ha verificato, contrariamente alle esigenze del principio di proporzionalità, se fosse possibile una divulgazione parziale dei documenti. Essi si riferiscono alla sentenza della Corte 22 gennaio 2004, causa C-353/01 P, Mattila/Consiglio e Commissione (Racc. pag. I-1073), e fanno valere come la decisione di rifiuto dell'accesso ai documenti vada annullata se la Commissione ha omesso di esaminare la possibilità di un accesso parziale ai documenti.
- 61 I ricorrenti affermano anche che la motivazione della decisione 18 agosto 2003 e della prima decisione impugnata è contraddittoria. Quanto ai documenti comunicati dall'OLAF alle autorità giudiziarie lussemburghesi e francesi, l'OLAF avrebbe giustificato il rifiuto di accesso indicando che i documenti richiesti contenevano un riassunto dei risultati di indagini dell'OLAF. Tuttavia il 3 agosto 2003, cioè a una data successiva alla comunicazione dei documenti alle autorità nazionali, l'OLAF avrebbe informato il segretario generale che le indagini erano tuttora in corso. I ricorrenti sottolineano in proposito che solo il 25 settembre 2003 l'OLAF avrebbe presentato le sue relazioni finali di indagine.
- 62 I ricorrenti considerano inoltre che il riferimento della Commissione all'ordinanza del Tribunale 18 dicembre 2003, causa T-215/02, Gómez-Reino/Commissione (Racc. PI pagg. I-A-345 e II-1685), non è pertinente nel caso di specie. Essi fanno valere che la soluzione accolta in tale ordinanza rende in realtà inefficace e privo di effetto utile il diritto fondamentale al rispetto dei diritti della difesa. In effetti, secondo i ricorrenti, da tale ordinanza emerge che gli atti adottati dall'OLAF nell'ambito delle sue attività non costituiscono atti che arrecano pregiudizio ma semplicemente atti preparatori, poiché solo la decisione finale eventualmente adottata dall'istituzione è tale da presentare le caratteristiche dell'atto che arreca pregiudizio. Ne deriverebbe che l'insieme dell'attività dell'OLAF sfuggirebbe al controllo giudiziario.
- 63 Per quanto concerne la relazione finale del SAI nonché gli allegati della relazione 7 luglio 2003 del SAI, i ricorrenti aggiungono che la motivazione della seconda decisione impugnata è troppo generale non contenendo alcun elemento d'informazione proprio della fattispecie e non spiegando le ragioni per cui la divulgazione dei documenti richiesti unicamente ai richiedenti sarebbe stata pregiudizievole. La

motivazione sarebbe insufficiente anche relativamente alla questione se fosse possibile l'accesso parziale. Inoltre la motivazione non sarebbe plausibile dato che le tre relazioni del SAI sono state oggetto di una vasta diffusione. I ricorrenti sottolineano che la Commissione ha loro permesso di accedere alle prime due relazioni del SAI senza chiarire le ragioni per cui dovesse trattarsi diversamente l'accesso alla relazione finale del SAI e agli allegati della relazione 7 luglio 2003 del SAI.

- 64 Essi contestano inoltre l'applicazione alla relazione finale del SAI dell'eccezione fondata sulla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile facendo valere che, al momento dell'adozione della seconda decisione impugnata, le attività di revisione contabile del SAI erano terminate. Così la Commissione potrebbe opporsi indefinitamente a una domanda di accesso omettendo di stabilire i provvedimenti cui dar corso in seguito a un'indagine.
- 65 Infine i ricorrenti sostengono che i diritti della difesa costituiscono un interesse pubblico prevalente di cui all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1049/2001 e fanno valere che, pur se i diritti della difesa tutelano in primo luogo un interesse privato, si tratta anche di diritti superiori costituenti il fondamento dello Stato di diritto e della democrazia. In particolare sarebbe in questione l'accesso al giudice e ad un'effettiva tutela giurisdizionale. Essi aggiungono che la Commissione ha omesso di contemperare gli interessi di cui trattasi.
- 66 La Commissione rileva come il ricorso sia diretto all'annullamento del rifiuto di accesso a documenti richiesti esclusivamente sul fondamento della normativa relativa al diritto di accesso del pubblico ai documenti. Conseguentemente la domanda dei ricorrenti dovrebbe essere trattata quale domanda di accesso proveniente da qualsiasi rappresentante del pubblico.
- 67 Essa sottolinea che la particolarità delle funzioni dell'OLAF dev'essere presa in considerazione nell'esame della domanda di accesso ai documenti in questione pur ricordando che l'OLAF non fruisce, in quanto tale, di un regime particolare o

derogatorio rispetto alle norme concernenti l'accesso ai documenti. Essa ritiene che risulta dal complessivo disposto del regolamento n. 1073/1999 che le funzioni dell'OLAF non possono essere ridotte a quelle di un servizio meramente amministrativo, il quale costituisce fascicoli o redige documenti amministrativi come quelli richiamati nella sentenza Interporc II o redatti da qualsiasi altra direzione generale nell'ambito delle funzioni abituali della Commissione. Essa fa valere che le indagini condotte dall'OLAF sono passibili di implicazioni disciplinari o penali. In quanto tali esse esigerebbero un alto grado di confidenzialità, come risulta dall'art. 8, n. 2, e dall'art. 12, n. 3, del regolamento n. 1073/1999 e rientrerebbero per la loro stessa natura nell'eccezione diretta alla tutela delle indagini. Essa considera anche che, nei limiti in cui indagini in corso, o anche terminate, possono avere nessi con procedimenti giudiziari avviati o che devono esserlo, l'eccezione diretta alla tutela dei procedimenti giudiziari si aggiunge inevitabilmente a quella relativa alle attività di indagine.

68 La Commissione ricorda che, nel caso di specie, i fascicoli sottoposti alle autorità lussemburghesi sono attualmente oggetto di istruzione e che quelli sottoposti alle autorità francesi sono stati trasmessi ad un giudice.

69 Essa ritiene che le due eccezioni in parola coprono obbligatoriamente non solo i documenti costituenti i fascicoli dell'OLAF o quelli trasmessi alle autorità giudiziarie, ma anche le comunicazioni scambiate al riguardo tra l'OLAF e le istituzioni.

70 Essa sostiene che l'esigenza di confidenzialità vieta di prevedere l'accesso del pubblico a qualsiasi documento che copra la parte essenziale di un'indagine dell'OLAF, anche quando quest'ultima è conclusa, almeno fintantoché non siano state adottate una decisione definitiva delle autorità giudiziarie adite o una decisione definitiva dell'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: l'«APN»). Essa poggia sull'interpretazione per analogia della sentenza del Tribunale 11 dicembre 2001, causa T-191/99, Petrie e a./Commissione (Racc. pag. II-3677). Essa considera che l'esigenza di confidenzialità è tanto più giustificata in quanto le indagini

dell'OLAF possono condurre alla chiamata in causa di persone sul piano penale o disciplinare e che, nell'ipotesi in cui sia avviato un procedimento giudiziario o disciplinare, tali persone hanno diritto al rispetto della presunzione di innocenza.

- 71 Essa fa valere che, nel caso di specie, l'accesso ai documenti richiesti è stato negato per il motivo che, segnatamente, questi ultimi coprivano una parte essenziale delle indagini dell'OLAF e che queste ultime non avevano dato luogo ad alcuna decisione definitiva né da parte delle autorità giudiziarie adite né da parte dell'APN. Se così fosse stato, l'esame della Commissione avrebbe potuto essere diverso. In effetti i documenti in parola avrebbero potuto essere comunicati ai sensi del regolamento n. 1049/2001, omettendo se del caso il nome delle persone fisiche o giuridiche menzionate.
- 72 La Commissione aggiunge che, nella citata ordinanza Gómez-Reino/Commissione, il Tribunale ha dichiarato che l'OLAF non era obbligata ad accordare a un dipendente comunitario assertivamente interessato da un'indagine interna, prima dell'adozione di una decisione finale dell'APN che gli arrechi pregiudizio, l'accesso ai documenti oggetto di un'indagine siffatta o a quelli redatti dall'OLAF. Secondo la Commissione, se tale accesso può essere negato nei confronti di un dipendente interessato, va ammesso il rifiuto relativo ad una domanda di accesso a documenti di indagine formulata a norma del regolamento n. 1049/2001.
- 73 La Commissione ritiene che non sussista incoerenza o contraddizione nella motivazione delle decisioni e che i ricorrenti confondano le indagini esterne ed interne condotte dall'OLAF. Tuttavia i diversi termini impiegati nelle decisioni impugnate risulterebbero dal fatto che le autorità giudiziarie nazionali sono state adite nel luglio 2002 e nel marzo 2003 con i risultati di indagini esterne che sono indipendenti dal proseguimento delle indagini interne condotte dall'OLAF. Inoltre, il 18 agosto 2003, le indagini interne dell'OLAF sarebbe state ancora in corso. Viceversa, il 1° ottobre 2003, tali indagini sarebbero state concluse, il che spiegherebbe i termini diversi della prima decisione impugnata.

- 74 Quanto alla sufficienza della motivazione, la Commissione sostiene che occorre prendere in considerazione sia la motivazione della decisione 18 agosto 2003 sia quella della prima decisione impugnata nonché le altre informazioni a disposizione dei ricorrenti. Essa ricorda che, secondo la sentenza del Tribunale 5 marzo 1997, causa T-105/95, WWF UK/Commissione (Racc. pag. II-313), la Commissione non sempre ha la possibilità di indicare le ragioni che giustifichino la segretezza di un documento senza divulgare il contenuto di quest'ultimo e, pertanto, privare l'eccezione della sua finalità essenziale.
- 75 La Commissione considera che non è stato violato neppure il principio di proporzionalità. Essa ritiene che, per garantire la tutela delle investigazioni e delle indagini nonché quella dei procedimenti giudiziari, non si poteva accordare al pubblico nemmeno un accesso parziale ai diversi documenti senza privare le eccezioni in parola del loro effetto utile.
- 76 Quanto ai documenti oggetto del ricorso T-70/04, la Commissione fa valere che ha applicato correttamente l'eccezione fondata sull'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 dato che, pur se le attività di revisione contabile del SAI erano terminate, l'indagine e l'esame di quest'ultima da parte della Commissione erano sempre in corso e tali relazioni potevano sempre essere utilizzate dall'OLAF nell'ambito delle proprie indagini.
- 77 La Commissione ricorda che i documenti comunicati ai ricorrenti dal segretario generale della Commissione in allegato alla sua risposta 10 ottobre 2003 sono stati trasmessi quale informazione generale concernente un procedimento disciplinare avviato nei loro confronti e subito sospeso e non quale risposta ad una domanda di accesso a norma del regolamento n. 1049/2001 e che è stato loro negato l'accesso a tali documenti, richiesto a norma del regolamento medesimo.
- 78 La Commissione sottolinea che proprio in seguito a due risoluzioni del Parlamento europeo la Commissione ha incaricato il SAI, con decisione 11 giugno 2003, di

esaminare la legittimità e la regolarità dei contratti conclusi e delle sovvenzioni accordate da Eurostat o da un'altra direzione generale su domanda di Eurostat, allo scopo di rispondere alla domanda del Parlamento, ma anche di scoprire eventuali irregolarità o eventuali carenze di funzionamento e di trarne le conseguenze. Le relazioni elaborate dal SAI in tale contesto sarebbero quindi documenti di carattere sensibile, al contempo per il loro oggetto ed il loro contenuto. La Commissione contesta che tali documenti avessero conosciuto un'ampia diffusione. Al contrario essi sarebbero stati oggetto di diffusione particolarmente ristretta. Il pubblico non avrebbe mai avuto accesso a tali documenti.

79 La Commissione osserva che dar ragione ai ricorrenti renderebbe i documenti accessibili a tutti.

80 La Commissione ritiene infine che, alla luce della particolarità della presente causa, nessun interesse pubblico prevalente possa giustificare la divulgazione al pubblico dei documenti relativi alle indagini dell'OLAF. Essa sottolinea che il regolamento n. 1049/2001 non è diretto a disciplinare l'accesso ai fascicoli delle persone eventualmente interessate da un'indagine dell'OLAF al fine di permetterne la garanzia della difesa.

Giudizio del Tribunale

— Osservazioni preliminari

81 Va preliminarmente osservato che occorre esaminare le presenti cause con riguardo al regolamento n. 1049/2001. In effetti è certo che le decisioni impugnate sono state adottate sul fondamento di tale regolamento.

- 82 È necessario ricordare che, a norma dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1049/2001, il richiedente l'accesso non è tenuto a motivare la domanda e non deve quindi dimostrare qualsivoglia interesse per avere accesso ai documenti richiesti (v., per quanto riguarda l'applicazione della decisione 94/90, sentenze del Tribunale 6 febbraio 1998, causa T-124/96, Interporc/Commissione, Racc. pag. II-231, punto 48, e Interporc II, punto 44). Ne consegue che la domanda dei ricorrenti va esaminata allo stesso modo di una domanda proveniente da qualsiasi altra persona.
- 83 Occorre anche ricordare che l'accesso ai documenti delle istituzioni costituisce il principio e che una decisione di rifiuto è valida solo se si fonda su una delle eccezioni previste all'art. 4 del regolamento n. 1049/2001.
- 84 Secondo una giurisprudenza costante tali eccezioni devono essere interpretate ed applicate restrittivamente, al fine di non privare di efficacia concreta l'applicazione del principio generale sancito da tale regolamento (v. sentenza van der Wal, punto 27, e sentenza del Tribunale 7 febbraio 2002, causa T-211/00, Kuijjer/Consiglio, Racc. pag. II-485, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).
- 85 Nell'ambito del ricorso T-391/03 la Commissione considera che la divulgazione dei documenti litigiosi non deve avvenire per due motivi, cioè, da un lato, perché si tratta di documenti connessi ad attività di indagine, ispettive e di revisione contabile e, dall'altro, perché si tratta, in pari tempo, di documenti redatti ai fini di un procedimento giudiziario. Così la Commissione invoca, nella prima decisione impugnata, le eccezioni di cui all'art. 4, n. 2, secondo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 per negare ai ricorrenti l'accesso ai documenti sollecitati.
- 86 Nell'ambito del ricorso T-70/04 i ricorrenti chiedono di avere accesso alla relazione finale del SAI ed agli allegati della relazione intermedia del SAI 7 luglio 2003. La Commissione solleva in proposito unicamente l'eccezione fondata sulla tutela degli obiettivi delle attività di indagine, ispettive e di revisione contabile di cui all'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

87 Occorre quindi esaminare, alla luce della giurisprudenza citata al punto 84, l'applicazione operata dalla Commissione dell'art. 4, n. 2, secondo e terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

— Sull'eccezione fondata sulla tutela dei procedimenti giudiziari

88 I termini «procedimenti giudiziari» sono stati interpretati dal Tribunale, nell'ambito dell'applicazione della decisione 94/90, nel senso che la protezione dell'interesse pubblico osta alla divulgazione del contenuto dei documenti redatti dalla Commissione ai soli fini di un procedimento giudiziario particolare (sentenza Interporc II, punto 40).

89 Poiché la nozione di «procedimenti giudiziari» è già stata così interpretata, relativamente al diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni, va considerato che tale definizione è pertinente anche nel contesto del regolamento n. 1049/2001.

90 Parimenti il Tribunale ha già dichiarato che per «documenti redatti ai soli fini di un procedimento giudiziario particolare» occorre intendere le memorie o gli atti depositati, i documenti interni riguardanti l'istruzione della causa in corso, le comunicazioni relative alla causa scambiate tra la direzione generale interessata e il servizio giuridico o uno studio legale. Questa delimitazione dell'ambito di applicazione dell'eccezione ha lo scopo di garantire, da un lato, la protezione del lavoro interno della Commissione e, dall'altro, la riservatezza e la salvaguardia del principio del segreto professionale degli avvocati (sentenza Interporc II, punto 41).

91 Per contro il Tribunale ha dichiarato che l'eccezione relativa alla protezione dell'interesse pubblico (procedimenti giudiziari) contenuta nel codice di condotta

non può consentire alla Commissione di sottrarsi all'obbligo di comunicare documenti che sono stati redatti nell'ambito di una pratica puramente amministrativa. Tale principio deve essere osservato anche se la produzione di tali documenti in un procedimento dinanzi al giudice comunitario potrebbe arrecare pregiudizio alla Commissione. Il fatto che contro la decisione adottata in esito al procedimento amministrativo sia stato proposto un ricorso di annullamento è irrilevante in proposito (sentenza Interporc II, punto 42).

92 Occorre esaminare, alla luce di tale giurisprudenza, se i documenti comunicati dall'OLAF alle autorità lussemburghesi e francesi e i documenti comunicati dall'OLAF alla Commissione costituiscono documenti che sono stati redatti ai soli fini di un procedimento giudiziario particolare.

93 Emerge dal primo 'considerando' del regolamento n. 1073/1999 che le indagini dell'OLAF hanno per obiettivo la tutela degli interessi finanziari della Comunità e la lotta contro la frode e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari comunitari. A tenore del quinto 'considerando' di tale regolamento la responsabilità dell'OLAF riguarda, oltre alla tutela degli interessi finanziari, tutte le attività connesse alla tutela di interessi comunitari contro comportamenti irregolari perseguibili in sede amministrativa o penale. Pertanto l'OLAF, proprio per conseguire codesti obiettivi, effettua indagini interne ed esterne i cui risultati sono presentati in una relazione di indagine a norma dell'art. 9 del regolamento n. 1073/1999 e trasmette informazioni alle autorità nazionali ed alle istituzioni, conformemente all'art. 10 del regolamento n. 1073/1999.

94 Conformemente all'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1073/1999, le relazioni dell'OLAF costituiscono, allo stesso titolo e alle stesse condizioni delle relazioni amministrative redatte dai controllori amministrativi nazionali, elementi di prova ammissibili nei procedimenti amministrativi o giudiziari dello Stato membro nel quale risulti necessario avvalersene.

- 95 Il seguito che le autorità nazionali competenti o le istituzioni riservano alle relazioni ed informazioni trasmesse dall'OLAF ricade tuttavia esclusivamente e interamente sotto la responsabilità di tali autorità [ordinanza del presidente della Corte 19 aprile 2005, causa C-521/04 P(R), Tillack/Commissione, Racc. pag. I-3103, punto 32].
- 96 È così possibile che una comunicazione da parte dell'OLAF alle autorità nazionali, ai sensi dell'art. 10, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1073/1999, o a un'istituzione, a norma dell'art. 10, n. 3, del medesimo regolamento, non conduca all'apertura di un procedimento giudiziario a livello nazionale o di un procedimento disciplinare o amministrativo a livello comunitario.
- 97 Presupporre in tali circostanze che i diversi documenti comunicati dall'OLAF siano stati redatti all'unico fine di un procedimento giudiziario non corrisponde all'interpretazione di tale eccezione ad opera della giurisprudenza e contrasta con l'obbligo di interpretare ed applicare restrittivamente le eccezioni (v. punto 84 supra).
- 98 Peraltro l'osservanza delle norme processuali nazionali è sufficientemente garantita se la Commissione si assicura che la divulgazione dei documenti non costituisca violazione del diritto nazionale. In caso di dubbio l'OLAF avrebbe dovuto consultare il giudice nazionale e negare l'accesso solo se questo giudice si fosse opposto alla divulgazione dei predetti documenti (sentenza van der Wal, punto 28).
- 99 Tuttavia risulta chiaramente dagli atti di causa che non ha avuto luogo una consultazione siffatta, il che è stato peraltro ammesso dalla Commissione all'udienza in risposta ad un quesito posto dal Tribunale.

100 In effetti la prima decisione impugnata asserisce soltanto al riguardo:

«Nei limiti in cui indagini giudiziarie sono in corso in Francia ed in Lussemburgo, l'accesso al fascicolo è disciplinato dalla norme processuali applicabili in codesti due paesi. È Loro consentito rivolgersi alle competenti autorità francesi e/o lussemburghesi al fine di chiedere il diritto di accesso al fascicolo loro trasferito. Spetta a loro decidere in proposito e l'OLAF non solleverà obiezione alcuna alla loro decisione».

101 Un approccio siffatto non è conforme a quanto dichiarato dalla Corte nella sentenza van der Wal (punto 29). Secondo la Corte un procedimento in cui l'istituzione consulta il giudice nazionale in caso di dubbio evita che il richiedente debba rivolgersi anzitutto al giudice nazionale competente e poi alla Commissione quando tale giudice considera che il diritto nazionale non osta alla divulgazione dei documenti richiesti, ma ritiene che l'applicazione delle norme comunitarie possa portare a una diversa soluzione. Essa corrisponde quindi anche alle esigenze di una buona amministrazione.

102 Va conseguentemente dichiarato che la prima decisione impugnata è inficiata da un errore nei limiti in cui vi si constata che i documenti richiesti nell'ambito del ricorso T-391/03 rientrano nell'eccezione fondata sulla tutela dei procedimenti giudiziari ai sensi del regolamento n. 1049/2001.

103 Nondimeno, poiché l'OLAF ha sollevato anche un'altra eccezione per rifiutare l'accesso a tali documenti, occorre esaminare se l'accesso potesse essere rifiutato sul fondamento dell'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.

— Sull'eccezione fondata sulla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile

- 104 Occorre di primo acchito constatare come sia pacifico tra le parti che tutti i documenti cui si richiede l'accesso attengono effettivamente a tali attività.
- 105 Tuttavia la circostanza che il documento in questione riguardi un'attività ispettiva o di indagine non basta di per sé a giustificare l'applicazione dell'eccezione invocata. Infatti, secondo la giurisprudenza, ogni eccezione al diritto di accesso ai documenti della Commissione rientranti nella sfera di applicazione della decisione 94/90 dev'essere interpretata ed applicata in senso restrittivo (sentenza del Tribunale 13 settembre 2000, causa T-20/99, Denkvit Nederland/Commissione, Racc. pag. II-3011, punto 45).
- 106 Va ricordato in proposito che, per quanto riguarda i documenti presi in considerazione dal ricorso T-391/03, le attività di indagine dell'OLAF erano già terminate al momento dell'adozione della prima decisione impugnata, il 1° ottobre 2003. In effetti la relazione finale di indagine nella pratica Eurogramme è stata redatta nel luglio 2002. Inoltre, il 25 settembre 2003, l'OLAF ha redatto le relazioni finali di indagine ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 1073/1999 concernenti le pratiche Eurocost e Datashop-Planistat. I ricorrenti hanno ricevuto, quali persone chiamate in causa in tali relazioni, copia di queste ultime con lettera 10 ottobre 2003.
- 107 Inoltre, per quanto concerne il ricorso T-70/04, l'indagine del SAI è terminata con la relazione finale 22 ottobre 2003.
- 108 Occorre quindi verificare nel caso di specie se i documenti relativi ad attività ispettive, di indagine o di revisione contabile fossero coperti dall'eccezione di cui all'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001, quando le particolari

ispezioni, le indagini o le revisioni contabili erano completate ed avevano già condotto alla redazione di relazioni finali, mentre non era stato ancora fissato il seguito da dare a tali relazioni.

- 109 Secondo il Tribunale l'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 dev'essere interpretato in modo tale che questa disposizione, intesa a tutelare «gli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile», sia applicabile solo se la divulgazione dei documenti di cui trattasi rischi di mettere in pericolo il completamento delle attività ispettive, di indagine o di revisione contabile.
- 110 Certo, risulta dalla giurisprudenza che i diversi atti di indagine o di ispezione possono continuare a beneficiare dell'eccezione fondata sulla tutela delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile finché proseguono le attività di indagine o ispettive, anche se l'indagine o l'ispezione particolare che ha dato luogo al rapporto cui si chiede l'accesso è terminata (v., in tal senso, sentenza *Denkavit Nederland/Commissione*, cit., punto 48).
- 111 Tuttavia, ammettere che ai diversi documenti relativi ad attività ispettive, di indagine o di revisione contabile si applica l'eccezione fondata sull'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001 finché non sia stabilito il seguito da dare a tali procedimenti equivarrebbe a sottoporre l'accesso a tali documenti ad un evento aleatorio, futuro ed eventualmente lontano, dipendente dalla celerità e dalla diligenza della varie autorità.
- 112 Una siffatta soluzione si scontrerebbe con l'obiettivo consistente nel garantire l'accesso del pubblico ai documenti relativi ad eventuali irregolarità commesse nella gestione degli interessi finanziari, allo scopo di dare ai cittadini la possibilità di controllare in maniera più effettiva la legittimità dell'esercizio del potere pubblico (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 12 ottobre 2000, causa T-123/99, *JT's Corporation/Commissione*, Racc. pag. II-3269, punto 50).

- 113 È quindi opportuno verificare se, al momento dell'adozione delle decisioni impugnate, si svolgessero ancora attività ispettive e di indagine che avrebbero potuto esser messe in pericolo dalla divulgazione dei documenti richiesti e se tali attività siano state proseguite entro un termine ragionevole.
- 114 In proposito si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza consolidata, la legittimità di un singolo atto comunitario deve essere valutata in base alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento in cui l'atto è stato adottato (sentenze della Corte 7 febbraio 1979, cause riunite 15/76 e 16/76, Francia/Commissione, Racc. pag. 321, punto 7, e 17 maggio 2001, causa C-449/98 P, IECC/Commissione, Racc. pag. I-3875, punto 87).
- 115 Inoltre, secondo una giurisprudenza costante, l'esame necessario ai fini del trattamento di una domanda di accesso a documenti deve rivestire carattere concreto. In effetti, da un lato, la mera circostanza che il documento in questione riguardi un interesse tutelato da un'eccezione non basta di per sé a giustificare l'applicazione (v., in tal senso, sentenza Denkavit Nederland/Commissione, cit., punto 45). Dall'altro, il rischio di arrecare un pregiudizio ad un interesse tutelato deve essere ragionevolmente prevedibile e non meramente ipotetico. Di conseguenza l'esame al quale deve procedere l'istituzione per applicare un'eccezione deve essere effettuato in concreto e deve emergere dalla motivazione della decisione (sentenze del Tribunale 6 aprile 2000, causa T-188/98, Kuijjer/Consiglio, Racc. pag. II-1959, punto 38, e 13 aprile 2005, causa T-2/03, Verein für Konsumenteninformation/Commissione, Racc. pag. II-1121; in prosieguo: la «sentenza VKI», punti 69 e 72).
- 116 Peraltro tale esame concreto deve essere effettuato per ogni documento oggetto della domanda. Infatti dal regolamento n. 1049/2001 risulta che tutte le eccezioni di cui ai nn. 1-3 del suo art. 4 devono essere applicate «a un documento» (sentenza VKI, punto 70).

- 117 Un esame specifico e concreto è parimenti necessario dal momento che, anche nel caso sia chiaro che una domanda di accesso riguardi documenti cui si applica un'eccezione, solo un siffatto esame può consentire all'istituzione di valutare la possibilità di accordare al richiedente un accesso parziale, ai sensi dell'art. 4, n. 6, del regolamento n. 1049/2001. Nell'ambito dell'applicazione del codice di condotta, il Tribunale ha del resto già respinto in quanto insufficiente una valutazione di documenti effettuata per categorie piuttosto che in relazione ai concreti elementi d'informazione contenuti in tali documenti, poiché l'esame da effettuarsi da parte dell'istituzione deve permettere alla stessa di valutare in concreto se l'eccezione invocata si applichi effettivamente a tutte le informazioni contenute in tali documenti (sentenze *JT's Corporation/Commissione*, cit., punto 46, e *VKI*, punto 73).
- 118 Spetta quindi all'istituzione esaminare, in primo luogo, se il documento richiesto rientri nell'ambito di una delle eccezioni previste dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001, in secondo luogo ed in caso affermativo, se la necessità di tutela relativa all'eccezione di cui trattasi sia reale e, in terzo luogo, se sia applicabile all'integralità del documento.
- 119 Il Tribunale deve quindi esaminare se le decisioni impugnate siano state adottate conformemente alle regole esposte supra.
- 120 Per quanto riguarda i documenti trasmessi alle autorità francesi e lussemburghesi, va ricordato che l'indagine effettuata dall'OLAF era terminata e che è pacifico che, al momento dell'adozione della prima decisione impugnata, né le autorità lussemburghesi né le autorità francesi avevano deciso in merito ai provvedimenti da adottare in seguito alle informazioni trasmesse dall'OLAF ai sensi dell'art. 10 del regolamento n. 1073/1999.

- 121 Le informazioni trasmesse alle autorità nazionali avevano per oggetto di fornire a queste ultime gli elementi che l'OLAF considerava dimostrassero diverse irregolarità e che, conformemente all'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1073/1999, potevano costituire elementi probatori ammissibili dinanzi alle stesse autorità.
- 122 Accordare un accesso, anche parziale, a tali documenti poteva compromettere l'utilizzazione effettiva di tali elementi da parte delle autorità nazionali dato che le persone coinvolte nelle supposte irregolarità avrebbero potuto agire in modo da impedire il regolare svolgimento dei diversi procedimenti o indagini che tali autorità avessero eventualmente deciso di avviare. In effetti i documenti trasmessi contenevano segnatamente relazioni di revisione contabile di imprese, rendiconti delle audizioni dei dipendenti di Eurostat, relazioni di verifica di spese nonché relazioni di indagine la cui divulgazione poteva informare le persone interessate sugli atti che avrebbero compiuto le autorità nazionali.
- 123 Inoltre, al momento dell'adozione della prima decisione impugnata, cioè il 1° ottobre 2003, non era ancora trascorso un termine ragionevole per decidere sui provvedimenti da adottare in seguito alle informazioni trasmesse dall'OLAF, dato che la trasmissione alle autorità lussemburghesi era avvenuta solo il 4 luglio 2002 e quella alle autorità francesi il 19 marzo 2003.
- 124 Ne consegue che la Commissione non ha commesso né errori di diritto né errori di valutazione considerando che, al momento dell'adozione della prima decisione impugnata, l'accesso ai documenti trasmessi alle autorità francesi e lussemburghesi dovesse essere negato per il motivo che la divulgazione di tali documenti avrebbe arrecato pregiudizio alla tutela degli obiettivi della attività ispettive, di indagine e di revisione contabile.
- 125 Le medesime constatazioni sono applicabili alla relazione finale del SAI. Al momento dell'adozione della seconda decisione impugnata, cioè il 29 dicembre

2003, l'indagine concernente Eurostat non era ancora terminata e la Commissione non aveva ancora deciso in ordine alle conseguenze della relazione finale del SAI. Così la divulgazione della suddetta relazione, anche in una versione resa anonima, avrebbe potuto dare alle persone interessate la possibilità di tentare di influenzare il risultato delle successive indagini, ispezioni o revisioni contabili.

- 126 Per quanto concerne la comunicazione dell'OLAF alla Commissione di cui al comunicato stampa 19 maggio 2003, il Tribunale ha potuto constatare che anch'essa contiene informazioni talmente precise sullo svolgimento delle diverse indagini concernenti Eurostat che il rifiuto della sua divulgazione, per il motivo che avrebbe arrecato pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile per le medesime ragioni testé esposte, era giustificato al momento dell'adozione della prima decisione impugnata.
- 127 Circa le altre comunicazioni dell'OLAF alla Commissione, la prima decisione impugnata afferma che «tutte le menzionate comunicazioni contengono risultati di indagine la cui divulgazione arrecherebbe pregiudizio ai procedimenti giudiziari in corso in Francia ed in Lussemburgo».
- 128 Emerge da tali considerazioni vaghe e generali che l'OLAF si è pronunciata in abstracto sul rischio che la divulgazione dei documenti in questione poteva arrecare alle misure considerate necessarie dalla Commissione ai fini della tutela dei suoi interessi, o ai procedimenti giudiziari in corso in Francia ed in Lussemburgo senza dimostrare sufficientemente in diritto che la divulgazione di tali documenti avrebbe concretamente arrecato pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile e che l'eccezione accolta sarebbe stata effettivamente applicabile all'insieme delle informazioni contenute nei suddetti documenti.
- 129 Va quindi rilevato come non sia dimostrato che le attività di indagine o ispettive sarebbero state concretamente messe in pericolo dalla divulgazione delle comunicazioni dell'OLAF alla Commissione diverse da quella di cui al comunicato stampa 19 maggio 2003.

- 130 Peraltro l'OLAF non ha indicato nella prima decisione impugnata se i rischi da esso descritto fossero realmente applicabili all'insieme delle informazioni figuranti nei documenti in parola. Emerge dalla prima decisione impugnata che l'OLAF ha basato le sue valutazioni sulla natura dei documenti richiesti invece che sugli elementi informativi realmente contenuti nei documenti in questione. Orbene, trattasi di un errore di diritto che esige l'annullamento della decisione impugnata (sentenza della Corte 6 dicembre 2001, causa C-353/99 P, Consiglio/Hautala, Racc. pag. I-9565, punto 31).
- 131 Non è stato quindi sufficientemente dimostrato in diritto che l'eccezione fondata sulla tutela degli obiettivi delle attività ispettive e di indagine, quand'anche applicabile nel caso di specie, lo fosse in effetti all'insieme delle comunicazioni dell'OLAF alla Commissione diverse da quella di cui al comunicato stampa 19 maggio 2003.
- 132 Il Tribunale ha potuto constatare che almeno una parte di tali documenti non sembrava affatto rientrare nell'eccezione fondata sull'art. 4, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001.
- 133 Non spetta tuttavia al Tribunale sostituirsi alla Commissione e indicare i documenti cui si sarebbe dovuto accordare un accesso totale o parziale, mentre l'istituzione è tenuta, in occasione dell'esecuzione della presente sentenza, a prendere in considerazione i motivi esposti al riguardo in quest'ultima.
- 134 Le stesse constatazioni sono applicabili agli allegati della relazione SAI 7 luglio 2003 di cui la Commissione ha negato l'accesso per l'unico motivo che l'indagine e la valutazione da parte sua onde trarne le conseguenze erano sempre in corso e che tali relazioni avrebbero potuto continuare ad essere utilizzate dall'OLAF nell'ambito delle sue proprie indagini.

— Sull'esistenza di un interesse pubblico prevalente

- 135 Va ancora esaminato se sussista un interesse pubblico prevalente che avrebbe dovuto giustificare la divulgazione dei documenti trasmessi alle autorità francesi e lussemburghesi, della comunicazione dell'OLAF alla Commissione di cui al comunicato stampa 19 maggio 2003 nonché della relazione finale del SAI.
- 136 Occorre ricordare in proposito che, a norma dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1049/2001, i beneficiari del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni sono «[q]ualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro». Ne risulta che tale regolamento è destinato a garantire l'accesso di tutti ai documenti e non soltanto l'accesso del richiedente ai documenti che lo concernono.
- 137 Non si può quindi tenere conto dell'interesse particolare che un richiedente può far valere per l'accesso ad un documento che lo riguarda personalmente.
- 138 L'interesse generale fatto valere dai ricorrenti consiste nei diritti della difesa. È certamente vero che l'esistenza dei diritti della difesa presenta di per sé un interesse generale. Tuttavia il fatto che tali diritti si manifestino nel caso di specie attraverso l'interesse soggettivo dei ricorrenti a difendersi implica che l'interesse di cui essi si avvalgono non è un interesse generale, ma un interesse privato.
- 139 Conseguentemente la Commissione non ha commesso alcun errore di diritto considerando che i diritti della difesa fatti valere dai ricorrenti come un interesse prevalente non costituivano un interesse pubblico prevalente che giustifica la divulgazione dei documenti richiesti.

- ¹⁴⁰ Discende da tutto quanto precede che vanno annullate la prima decisione impugnata nella parte in cui vi si rifiuta l'accesso all'insieme delle comunicazioni dell'OLAF alla Commissione diverse da quella di cui al comunicato stampa 19 maggio 2003 nonché la seconda decisione impugnata nella parte in cui vi si rifiuta l'accesso agli allegati della relazione SAI 7 luglio 2003.

Sulle spese

- ¹⁴¹ A norma dell'art. 87, n. 3, del regolamento di procedura il Tribunale può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi. Date le circostanze del caso di specie, va deciso che la Commissione sopporterà un terzo delle spese dei ricorrenti. Le parti sopporteranno il resto delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Le domande di annullamento della decisione 18 agosto 2003 nonché della decisione implicita di rigetto delle domande 21 e 29 ottobre 2003 dei ricorrenti sono dichiarate irricevibili.**

- 2) **Sono annullate la decisione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) 1° ottobre 2003 nella parte in cui vi si rifiuta l'accesso alle comunicazioni dell'OLAF alla Commissione diverse da quella di cui al comunicato stampa 19 maggio 2003 nonché la decisione della Commissione 19 dicembre 2003 nella parte in cui vi si rifiuta l'accesso agli allegati della relazione 7 luglio 2003 del servizio di revisione contabile interna.**

- 3) **I ricorsi sono dichiarati per il resto infondati.**

- 4) **La Commissione sopporterà un terzo delle spese dei ricorrenti. Le parti supporteranno il resto delle proprie spese.**

Jaeger

Tiili

Czúcz

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 luglio 2006.

Il cancelliere

Il presidente

E. Coulon

M. Jaeger