Raccolta della giurisprudenza

Sentenza del Tribunale (Prima Sezione)26 aprile 2016TYPEDENOTENONPREVULingua processuale: il tedesco.

«Accesso ai documentiRegolamento (CE) n. 1049/2001Documenti relativi a un fascicolo d'indagine dell'OLAFRicorso di annullamentoRifiuti impliciti ed espliciti della domanda di accesso Eccezione relativa alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuoEccezione relativa alla tutela degli interessi commerciali di un terzoEccezione relativa alla tutela del processo decisionaleObbligo di motivazioneResponsabilità extracontrattuale»Nella causa T-221/08,Guido Strack, residente in Colonia (Germania), rappresentato da H. Tettenborn e N. Lödler, avvocati,ricorrente,controCommissione europea, rappresentata inizialmente da P. Costa de Oliveira e B. Eggers, successivamente da B. Eggers e J. Baquero Cruz, in qualità di agenti,convenuta,avente ad oggetto, da un lato, una domanda di annullamento di tutte le decisioni implicite ed esplicite della Commissione adottate a seguito delle domande iniziali di accesso ai documenti presentate dal sig. Strack il 18 e il 19 gennaio 2008 e, dall'altro, una domanda di risarcimento,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione),composto da I. Pelikánova, presidente, E. Buttigieg (relatore) e L. Madise, giudici,cancelliere: K. Andová, amministratorevista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 21 ottobre 2014,

ha pronunciato la seguente

SentenzaTYPEDENOTENONPREVUSono riprodotti soltanto i punti della presente sentenza la cui pubblicazione è ritenuta utile dal Tribunale.[omissis]Procedimento e conclusioni delle parti37Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 6 giugno 2008, il ricorrente ha proposto il presente ricorso. Con separata istanza depositata presso la cancelleria del Tribunale l'8 settembre 2008, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'articolo 114 del regolamento di procedura del Tribunale del 2 maggio 1991, il cui esame è stato unito a quello del merito mediante ordinanza del Tribunale (Terza Sezione) del 14 gennaio 2010.38Il ricorrente, in seguito alla modifica delle proprie conclusioni, in particolare con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 settembre 2010, ha chiesto che il Tribunale voglia:annullare le decisioni implicite ed esplicite di rifiuto delle domande di accesso ai documenti della Commissione e ai documenti dell'OLAF, adottate dalla Commissione nell'ambito del trattamento delle domande iniziali di accesso del 18 e del 19 gennaio 2008 e delle domande confermative del 22 febbraio, del 18 aprile e, in particolare, del 21 aprile 2008 e, segnatamente, le decisioni del 19 maggio, del 17 giugno 2008, del 30 aprile e del 7 luglio 2010, in quanto dette decisioni respingono del tutto o in parte le suddette domande di accesso ai documenti;condannare la Commissione a versare un risarcimento di importo adeguato, riconoscendo quantomeno un risarcimento simbolico pari a EUR 1;condannare la Commissione alle spese.39La Commissione chiede, in sostanza, che il Tribunale voglia:respingere il ricorso;condannare il ricorrente alle spese.40Con lettera del 5 luglio 2010 il Tribunale ha comunicato alle parti che, mediante decisione del 2 luglio 2010, la sezione adita aveva respinto la domanda di ampliamento dell'oggetto del ricorso alla decisione esplicita di rifiuto del 17 giugno 2008 e aveva accolto la domanda di ampliamento dell'oggetto del ricorso alla prima decisione dell'OLAF.41Il Tribunale, mediante decisione del 16 novembre 2010, notificata alle parti il 25 novembre 2010, ha accolto la domanda del ricorrente volta a ottenere l'ampliamento dell'oggetto del ricorso alla seconda decisione dell'OLAF.42A seguito della partenza del giudice relatore, la causa è stata riassegnata. Dal momento che le sezioni del Tribunale sono state modificate, il giudice relatore è stato assegnato alla Prima Sezione alla quale, di conseguenza, è stata attribuita la presente causa. Su proposta del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento.43Con ordinanza del 5 febbraio 2014, ai

sensi dell'articolo 65, lettera b), dell'articolo 66, paragrafo 1, e dell'articolo 67, paragrafo 3, terzo comma, del regolamento di procedura del 2 maggio 1991, è stato adottato un mezzo istruttorio mediante il quale si ingiungeva alla Commissione di produrre una copia delle versioni riservate di tutti i documenti connessi alla domanda n. 590/2008, precisando al contempo che tali documenti non sarebbero stati trasmessi al ricorrente. Con lettera del 5 marzo 2014 la Commissione ha ottemperato a detto provvedimento istruttorio.44Nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste all'articolo 64 del regolamento di procedura del 2 maggio 1991, il Tribunale ha invitato le parti a rispondere a taluni quesiti. Le parti hanno ottemperato a tali richieste nei termini impartiti. La Commissione e il ricorrente hanno quindi risposto, rispettivamente, il 5 e il 6 marzo 2014, a taluni quesiti posti dal Tribunale. Con memoria del 27 marzo 2014 il ricorrente ha presentato osservazioni alle risposte della Commissione del 5 marzo 2014.45Il 20 ottobre 2014 il ricorrente ha depositato presso la cancelleria del Tribunale una lettera relativa a una decisione dell'OLAF del 31 luglio 2014, avente ad oggetto il «riesame della risposta alla [s]ua domanda di accesso ad alcuni dati personali, OF/2002/0356» (in prosieguo: la «decisione di riesame dell'OLAF del 31 luglio 2014»), adottata ai sensi dell'articolo 13 del regolamento n. 45/2001, una tabella riassuntiva dei documenti in questione e l'allegato di quest'ultima, contenente i documenti in possesso dell'OLAF.46Le parti hanno svolto le loro difese e risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza tenutasi il 21 ottobre 2014.47Con lettera del 4 novembre 2014 la Commissione ha presentato osservazioni in merito alla lettera del ricorrente del 20 ottobre 2014 (v. precedente punto 45).48A seguito delle osservazioni scritte della Commissione del 2 dicembre 2014, aventi ad oggetto le osservazioni scritte del ricorrente del 7 novembre 2014, relative alle risposte scritte della Commissione del 22 ottobre 2014 a taluni quesiti posti dal Tribunale ai fini dell'udienza, l'8 dicembre 2014 il presidente della Prima Sezione del Tribunale ha chiuso la fase orale del procedimento.In diritto[omissis]II – Sulla domanda di annullamento[omissis]C –Sulla domanda n. 590/2008[omissis]3.Sul merito della domanda[omissis]b)Sui motivi e sulle censure in base ai quali si contesta la fondatezza dei rifiuti parziali o totali opposti alle domande di accesso ai documenti[omissis]i)Sui documenti contenuti nell'elenco dell'OLAF del 30 aprile 2010[omissis]Sui documenti precedentemente divulgati[omissis]128Il regolamento n. 1049/2001 mira a rendere i documenti delle istituzioni accessibili al pubblico in generale (v., in tal senso, sentenza del 1o febbraio 2007, Sison/Consiglio, C-266/05 P, Racc., EU:C:2007:75, punti 43 e 44) e, come peraltro osservato dall'OLAF al titolo 7 della sua prima decisione, i documenti divulgati in base al suddetto regolamento divengono di pubblico dominio (sentenza Catinis/Commissione, punto 86 supra, EU:T:2014:267, punto 62; v., altresì, sentenza Agapiou Joséphidès/Commissione e EACEA, punto 82 supra, EU:T:2010:442, punto 116, e ordinanza del 7 marzo 2013, Henkel e Henkel Francia/Commissione, T-64/12, EU:T:2013:116, punto 47).129Tale conseguenza si riflette parimenti nell'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), dell'allegato del regolamento interno della Commissione, che contiene le disposizioni di attuazione del regolamento n. 1049/2001, quale risulta dalla decisione 2001/937/CE, CECA, Euratom della Commissione, del 5 dicembre 2001, che modifica il suo regolamento interno (GU L 345, pag. 94), ai sensi del quale i documenti già divulgati a seguito di una domanda precedente sono «automaticamente» consegnati su domanda.130È vero che, come osservato dalla Commissione nella causa che ha dato origine all'ordinanza del 14 gennaio 2014, Miettinen/Consiglio (T-303/13, EU:T:2014:48, punti da 17 a 19), il Tribunale ha statuito che, dal momento che al ricorrente era stato concesso l'accesso al documento richiesto, questi aveva ottenuto l'unico risultato che avrebbe potuto conseguire con il proprio ricorso. Tuttavia, diversamente da quanto avviene nel caso di specie, nella suddetta causa Miettinen/Consiglio, il documento richiesto era stato, di fatto, divulgato al pubblico, cosicché da tale decisione non si può dedurre che il mero fatto che l'interessato abbia potuto accedere, per un motivo qualunque, al documento richiesto, gli impedirebbe, in ogni caso, di domandare l'accesso a tale medesimo documento ai sensi del regolamento n. 1049/2001, anche qualora tale documento non sia stato divulgato al pubblico.131Pertanto, è evidente che la prima decisione dell'OLAF, nella misura in cui ha rifiutato di concedere al ricorrente l'accesso ai documenti recanti la dicitura «PD» in forza del regolamento n. 1049/2001, impedisce eventualmente, come segnalato altresì dalla Commissione nelle proprie memorie, di considerare che i suddetti documenti siano pubblici, il che è effettivamente lo scopo perseguito dal ricorrente e corrisponde alla finalità del regolamento n. 1049/2001 che consiste nel concedere il più ampio accesso possibile ai documenti per una maggiore trasparenza, al fine di consentire una migliore partecipazione dei cittadini al processo

decisionale e garantire una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico, come rileva il secondo considerando del regolamento n. 1049/2001 (sentenza del 1o luglio 2008, Svezia e Turco/Consiglio, C-39/05 P e C-52/05 P, Racc., EU:C.2008:374, punto 45).132Pertanto, la circostanza secondo la quale il ricorrente era già in possesso dei documenti oggetto della sua domanda di accesso e che l'obiettivo di quest'ultima non fosse, dunque, consentire al ricorrente di conoscerne il contenuto ma, piuttosto, di divulgarli a terzi, è ininfluente, soprattutto giacché i motivi che giustificano la decisione del ricorrente di presentare una siffatta domanda sono irrilevanti, dato che il regolamento n. 1049/2001 non prevede né che la persona interessata debba motivare la propria domanda di accesso ai documenti, né che i motivi che giustificano una siffatta domanda possano svolgere un ruolo nell'ammissione o nel rifiuto della stessa (ordinanza Henkel e Henkel Francia/Commissione, punto 128 supra, EU:T:2013:116, punto 47). 133Deve essere parimenti respinto l'argomento della Commissione vertente sull'eccessivo carico di lavoro cui la stessa sarebbe sottoposta laddove fosse obbligata a concedere l'accesso a taluni documenti già in possesso del richiedente, anche qualora quest'ultimo non abbia avuto accesso ai suddetti documenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001.134A tal riguardo è sufficiente rilevare che, sebbene, in circostanze eccezionali, un'istituzione possa negare l'accesso a taluni documenti con la motivazione che il carico di lavoro inerente alla loro divulgazione sarebbe sproporzionato rispetto agli obiettivi indicati nella domanda di accesso a tali documenti (sentenza Strack/Commissione, punto 56 supra, EU:C.2014:2250, punto 28), la Commissione non ha, in ogni caso, invocato la presenza di siffatte circostanze eccezionali nel caso di specie. Inoltre, si tratta, nella maggior parte dei casi, di documenti che sono già stati precedentemente divulgati da questa stessa istituzione.135Pertanto, la Commissione non può basarsi sulla mera circostanza che il richiedente l'accesso fosse già in possesso o si ritiene fosse in possesso dei documenti oggetto della domanda, sebbene per motivi diversi, per rifiutare di esaminare la domanda di accesso a questi stessi documenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001, ad eccezione dei documenti che, come l'allegato del documento n. 267, sono stati resi accessibili al pubblico come conseguenza, segnatamente, della loro pubblicazione.136In tali circostanze, il presente motivo deve essere accolto nella parte in cui esso riguarda i documenti che sono stati o che sono in possesso del ricorrente, a motivo del fatto che egli ne è l'autore, o che sono stati precedentemente divulgati sulla base di un fondamento giuridico diverso dal regolamento n. 1049/2001 senza essere stati, tuttavia, resi accessibili al pubblico.Sui documenti che non sono stati divulgati[omissis]– Sull'asserita violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001[omissis]148Innanzitutto, occorre sottolineare che, secondo la giurisprudenza, l'invocazione dell'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, applicabile dopo che una decisione è stata presa, è subordinata a condizioni rigorose. Essa si applica soltanto a determinati tipi di documenti e la condizione in grado di giustificare il diniego è che la divulgazione sia atta a ledere «gravemente» il processo decisionale dell'istituzione (sentenza Commissione/Agrofert Holding, punto 139 supra, EU:C:2012:394, punto 77).149Occorre in seguito rilevare che la domanda n. 590/2008 è caratterizzata dal fatto che essa non concerne un solo documento, bensì un insieme di documenti definiti in termini complessivi. Come emerge dal precedente punto 69, il ricorrente ha, in sostanza, richiesto l'accesso a un insieme di documenti, definiti in modo generale, ossia l'intero fascicolo dell'indagine dell'OLAF OF/2002/0356, le trascrizioni complete e corrette delle registrazioni audio contenute in tale fascicolo, i documenti di qualsiasi tipo che non erano contenuti in tale fascicolo, ma che, tuttavia, riguardavano la causa/l'indagine summenzionata o il ricorrente stesso. La prima decisione dell'OLAF precisa a tal riguardo che il fascicolo dell'OLAF contiene tutti i documenti relativi alla suddetta causa e che non esistono documenti attinenti alla causa che non siano contenuti nel fascicolo e che siano compresi nella domanda n. 590/2008.150Come rilevato al precedente punto 91, in questo tipo di situazioni, il riconoscimento di una presunzione generale secondo cui la divulgazione di documenti di una determinata natura arrecherebbe, in linea di principio, pregiudizio alla tutela di uno degli interessi elencati all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001 consente all'istituzione interessata di trattare una domanda globale rispondendo in modo altrettanto globale (v., in tal senso, sentenza Commissione/EnBW, punto 90 supra, EU:C:2014:112, punti 65 e 68).151La prima decisione dell'OLAF segnala a tal riguardo che i documenti compresi nella categoria 1 concernono note di fascicolo elaborate dagli inquirenti responsabili del fascicolo d'indagine in questione e contengono

l'argomentazione e l'analisi degli inquirenti e di altri funzionari competenti sullo sviluppo e sull'orientamento dell'indagine, su questioni sia di merito sia amministrative. Secondo la stessa decisione, i documenti appartenenti alla categoria 2 hanno ad oggetto la corrispondenza tra i membri del personale dell'OLAF o tra detto personale e quello della Commissione per quanto concerne l'indagine in questione, la preparazione di risposte al Mediatore o a taluni quesiti del Parlamento europeo. Tali documenti contengono alcune riflessioni dell'OLAF e dei servizi della Commissione su tale indagine, che hanno condotto a decisioni interne. Infine, il documento appartenente alla categoria 7 è un progetto di relazione finale dell'indagine in questione.152La prima decisione dell'OLAF precisa che, mentre le operazioni dell'indagine sono terminate, i documenti appartenenti alle categorie 1, 2 e 7, ai quali è stato negato l'accesso, sono stati redatti esclusivamente per uso interno e contengono riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'OLAF e alla Commissione. I suddetti documenti sono stati trasmessi agli inquirenti dell'OLAF e ai servizi della Commissione al fine di ottenere informazioni precise da parte dei funzionari interessati. Tali documenti contengono posizioni provvisorie sulle possibili strategie di indagine, sulle attività operative e sulle decisioni da adottare. Contengono riflessioni, l'analisi dei fatti e le misure previste e riflettono il processo di elaborazione della corrispondenza esterna.153Come rilevato correttamente dalla prima decisione dell'OLAF, un accesso del pubblico a siffatti documenti avrebbe ripercussioni particolarmente negative sulla capacità della Commissione, e segnatamente, dell'OLAF, di compiere la propria missione di lotta contro la frode, nell'interesse pubblico. La divulgazione dei documenti in questione lederebbe in modo considerevole il processo decisionale della Commissione e dell'OLAF, giacché essa comprometterebbe seriamente la piena indipendenza delle indagini future dell'OLAF e i loro obiettivi, rivelando la strategia e i metodi di lavoro dell'OLAF e riducendo la possibilità di quest'ultimo di ottenere valutazioni indipendenti da parte dei propri collaboratori, nonché di consultare i servizi della Commissione su temi molto sensibili. Essa rischierebbe inoltre 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 (v., in tal senso, sentenza Catinis/Commissione, punto 86 supra, EU:T:2014:267, punto 54, a proposito di un'indagine in corso dell'OLAF sull'eccezione relativa alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile prevista all'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento n. 1049/2001).154Questa conclusione è giustificata soprattutto giacché, secondo la giurisprudenza, le eccezioni al diritto di accesso ai documenti, che figurano segnatamente all'articolo 4 del regolamento n. 1049/2001, quando, come nella presente causa, i documenti in questione rientrano in un settore particolare del diritto dell'Unione, nel caso di specie la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e la lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, non possono essere interpretate senza tener conto delle regole specifiche che disciplinano l'accesso ai documenti in parola (v., in tal senso, sentenza Commissione/EnBW, punto 90 supra, EU:C:2014:112, punto 83). 155Come ribadito all'articolo 3 della decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom della Commissione, del 28 aprile 1999, che istituisce l'OLAF (GU L 136, pag. 20), l'OLAF esercita in piena indipendenza i poteri d'indagine (v., in tal senso, sentenza dell'8 luglio 2008, Franchet e Byk/Commissione, T-48/05, Racc., EU:T:2008:257, punto 255).156L'articolo 8, paragrafo 2, del 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), adottato in base all'articolo 324 TFUE al fine di lottare contro le frodi e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, dispone che tutte le informazioni comunicate o ottenute in qualsiasi forma nell'ambito di indagini interne sono coperte dal segreto d'ufficio. Tali informazioni possono essere comunicate solo a coloro che, nelle istituzioni dell'Unione, ovvero negli Stati membri, sono tenuti a conoscerle in virtù delle loro funzioni, e non possono essere utilizzate per fini diversi dalla lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita.157Come osservato dalla Commissione, la particolare riservatezza di cui godono i suddetti documenti relativi all'indagine, anche, fino ad un certo punto, nei confronti delle persone asseritamente coinvolte da una siffatta indagine (v., in tal senso, sentenza Franchet e Byk/Commissione, punto 155 supra, EU:T:2008:257, punto 255), si giustifica non solo in quanto l'OLAF raccoglie, nell'ambito di un'indagine del genere, segreti commerciali sensibili nonché informazioni altamente sensibili che riguardano talune persone, la cui divulgazione potrebbe ledere gravemente la loro reputazione, bensì anche nella misura in cui l'accesso

ai documenti relativi ad un'indagine interna dell'OLAF, anche dopo che il procedimento in questione sia giunto a termine, e in particolare a quelli che contengono riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'OLAF rischierebbe di ostacolare gravemente i lavori di quest'organo, di rivelare il metodo e la strategia d'indagine dell'OLAF, pregiudicherebbe la disponibilità delle persone che intervengono nel procedimento a collaborare in futuro e pertanto comprometterebbe il corretto funzionamento del procedimento in questione e il raggiungimento degli obiettivi perseguiti.158Mentre i regolamenti nn. 1049/2001 e 1073/1999 non contengono disposizioni che prevedano espressamente la prevalenza di uno dei regolamenti sull'altro e occorre garantire un'applicazione di ciascuno dei suddetti regolamenti che sia compatibile con quella dell'altro e ne consenta quindi un'applicazione coerente (v., in tal senso, sentenza Commissione/EnBW, punto 90 supra, EU:C:2014:112, punto 84), nella fattispecie, una simile applicazione giustifica pienamente il riconoscimento di una presunzione di rifiuto della domanda di accesso.159Va aggiunto che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'attività amministrativa della Commissione non richiede un accesso ai documenti tanto ampio quanto quello riguardante l'attività legislativa di un'istituzione dell'Unione (sentenza Commissione/EnBW, punto 90 supra, EU:C:2014:112, punto 91).160Ne consegue che, per quanto riguarda i procedimenti d'indagine interna dell'OLAF ai sensi del regolamento n. 1073/1999, una presunzione generale di negato accesso ai documenti relativi all'indagine e, in particolare, a quelli che contengono riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'OLAF, possa derivare, segnatamente, dalle disposizioni di tale regolamento.161In tali circostanze, la Commissione era legittimata, ai fini dell'applicazione delle eccezioni previste all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1049/2001, a presumere, senza eseguire un esame concreto e individuale di ciascuno dei documenti in questione, che un accesso del pubblico a tali documenti, ai sensi del regolamento n. 1049/2001, avrebbe pregiudicato, in linea di principio, la tutela degli interessi ivi previsti, e a dedurne che tutti questi documenti erano coperti dall'eccezione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, di questo stesso regolamento.162Alla luce delle precedenti considerazioni, è necessario applicare la presunzione generale relativa alla sussistenza di un pregiudizio agli interessi tutelati, in particolare, dall'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, giustificata dalla necessità di evitare qualsiasi rischio di pregiudizio grave al processo decisionale ai sensi della suddetta disposizione, indipendentemente dalla questione se la domanda di accesso riguardi un procedimento di indagine già concluso o un procedimento in corso.163Il fatto che un documento relativo a un'indagine interna dell'OLAF rechi una data successiva alla chiusura dell'indagine in questione non può neppure impedire che la divulgazione sia negata a motivo della presunzione generale di rifiuto di accesso, qualora tale documento sia connesso alla suddetta indagine, contenga informazioni su riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'OLAF e contenga pertanto informazioni la cui rivelazione potrebbe compromettere il lavoro dell'OLAF nella sua missione di lotta contro la frode e la corruzione.164Va inoltre respinto l'argomento del ricorrente, secondo il quale la corrispondenza tra l'OLAF e la Commissione non può svelare, in ogni caso, documenti contenenti riflessioni per uso «interno», facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001, nella misura in cui non si può ritenere che l'OLAF e la Commissione appartengano alla medesima istituzione. A tal riguardo, basta considerare che il regolamento n. 1049/2010 è applicabile all'OLAF, nella misura in cui, ai fini di tale regolamento, si ritiene che tale ufficio faccia parte della Commissione, la quale è menzionata all'articolo 1, lettera a), del suddetto regolamento, tra le istituzioni alle quali tale regolamento è applicabile.165Lo stesso vale per l'argomento secondo il quale la corrispondenza dell'OLAF con terzi dovrebbe necessariamente essere esclusa dall'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001. Infatti, è evidente che siffatte comunicazioni possono contenere informazioni relative a riflessioni per uso interno, facenti parte di discussioni e consultazioni preliminari in seno all'istituzione interessata, ai sensi della suddetta disposizione, ed è quindi necessario rifiutare la loro divulgazione al fine di assicurare l'indipendenza dell'OLAF e la riservatezza della sua missione.166Peraltro, diversamente da quanto asserito dal ricorrente, non si può ritenere che il documento n. 2 dell'elenco dell'OLAF del 30 aprile 2010 sia stato erroneamente classificato tra le note del fascicolo dell'indagine, posto che si tratta di una «nota per il fascicolo d'indagine dell'OLAF», che attiene a una ricerca connessa alla causa in questione. Lo stesso vale per il documento n. 34, che appartiene chiaramente

alle note per il fascicolo d'indagine in questione, come ha potuto constatare il Tribunale.167Inoltre, il ricorrente non ha dimostrato, nelle sue domande di accesso, l'esistenza di un interesse pubblico che giustificherebbe, tuttavia, la concessione dell'accesso ai documenti dell'indagine in questione. Orbene, spetta al ricorrente invocare concretamente le circostanze su cui si fonda l'interesse pubblico che giustifica la divulgazione dei documenti in questione (v., in tal senso, sentenza Strack/Commissione, punto 56 supra, EU:C:2014:2250, punto 128). Peraltro, dalla prima decisione dell'OLAF emerge che quest'ultimo ha esaminato a fondo l'esistenza di interessi superiori per giungere alla conclusione che nessun elemento consentiva allo stesso di ritenere che sussistesse un siffatto interesse superiore. A tal riguardo la mera invocazione del principio di trasparenza e della sua importanza non è sufficiente (v., in tal senso, sentenza Strack/Commissione, punto 56 supra, EU:C:2014:2250, punti 129 e 131). Infine, va respinta la tesi del ricorrente secondo la quale sussisterebbe un interesse particolare alla trasparenza, nello specifico caso delle indagini interne in materia di frode, come quella in questione, al fine di evitare, garantendo una trasparenza assoluta, qualsiasi parvenza di ricorso a procedimenti arbitrari e irregolari, che pregiudicherebbe la reputazione delle istituzioni e delle società coinvolte nell'indagine, posto che tali considerazioni non possono chiaramente prevalere sui motivi imperativi che giustificano il rifiuto di divulgazione delle informazioni in questione.168Infine, la suddetta presunzione generale di rifiuto di accesso implica che i documenti coperti da quest'ultima sfuggono all'obbligo di divulgazione parziale del loro contenuto ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza Commissione/EnBW, punto 89 supra, EU:C:2014:112, punti 134 e 135).169In considerazione di quanto precede, la Commissione poteva legittimamente rifiutare l'accesso ai documenti recanti la dicitura «NA» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1049/2001.[omissis]Sui documenti parzialmente divulgati– Sull'asserita violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001 [omissis]198È stato già statuito che la divulgazione di dati personali riguardanti esclusivamente il richiedente l'accesso di cui trattasi non può essere negata adducendo che essa arrecherebbe pregiudizio alla tutela della vita privata e dell'integrità dell'individuo (sentenza del 22 maggio 2012, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, T-300/10, Racc., EU:T:2012:247, punto 107).199Ciò deve avvenire in particolare laddove, come nel caso di specie, non vi era nulla che consentisse di ritenere che il ricorrente, il quale mirava segnatamente a rendere pubbliche le asserite anomalie in seno all'OLAF nella gestione della sua denuncia, abbia desiderato limitare l'accesso ai suoi dati personali. Peraltro, la prima decisione dell'OLAF aveva concesso allo stesso di accedere ai dati che lo riguardavano, precisando che tale decisione era stata adottata unicamente in base al regolamento n. 45/2001, senza che gli fosse chiesto di chiarire la portata della sua domanda di accesso ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, cosicché la Commissione ha erroneamente eccepito al ricorrente di non essere stato chiaro su tale aspetto.200Pertanto, per quanto riguarda, segnatamente, i documenti citati dal ricorrente al precedente punto 173, la Commissione ha erroneamente rifiutato di divulgare l'identità del ricorrente in base all'eccezione prevista all'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1049/2001, cosicché il motivo deve essere accolto per quanto concerne questo aspetto e respinto quanto al resto.[omissis]Sui documenti n. 266 e 268 e sulle schede di distribuzione[omissis]– Sulle schede di distribuzione[omissis]249La nozione di «documento», che è oggetto di un'ampia definizione all'articolo 3, lettera a), del regolamento n. 1049/2001 (v., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2007, API/Commissione, T-36/04, Racc., EU:T:2007:258, punto 59), comprende «qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione».250Ne consegue che la definizione contenuta all'articolo 3, lettera a), del regolamento n. 1049/2001 si fonda, in sostanza, sull'esistenza di un contenuto conservato, riproducibile o consultabile successivamente alla sua produzione, con la precisazione, da un lato, che la natura del supporto di memorizzazione, il tipo e la natura del contenuto memorizzato, così come le dimensioni, la voluminosità, l'importanza o la presentazione di un contenuto sono irrilevanti per quanto riguarda la questione se tale contenuto rientri o meno in tale definizione, e, dall'altro, che la sola limitazione relativa al contenuto che può essere considerato da tale definizione è la condizione secondo la quale detto contenuto deve essere relativo alle politiche, alle attività e alle decisioni rientranti nella competenza dell'istituzione di cui trattasi (v., per analogia, sentenza del 26 ottobre 2011, Dufour/BCE, T-436/09, Racc., EU:T:2011:634, punti 88 e da 90 a 93).

251Non vi è quindi nulla che giustifichi l'esclusione delle schede di distribuzione dall'ambito di applicazione dell'articolo 3, lettera a), del regolamento n. 1049/2001, la cui portata non potrebbe in alcun caso essere limitata da una qualsiasi norma di organizzazione interna, eventualmente adottata dalle istituzioni, come le modalità di applicazione dell'allegato del regolamento interno della Commissione (v. precedente punto 129), che quest'ultima invoca a sostegno della propria tesi secondo la quale le schede di distribuzione dovrebbero essere considerate come documenti contenenti un'informazione «non sostanziale» ed «effimera», e che non occorrerebbe registrare, per escluderle dalla nozione di documento ai sensi dell'articolo 3, lettera a), del regolamento n. 1049/2001.252 Peraltro, nella misura in cui il richiedente l'accesso non è tenuto a giustificare la propria domanda di accesso ai documenti (ordinanza Henkel e Henkel Francia/Commissione, punto 128 supra, EU:T:2013:116, punto 48), è altresì irrilevante, ai fini del regolamento n. 1049/2001, l'interesse reale che può rappresentare per il richiedente la divulgazione delle schede di distribuzione che, secondo il ricorrente, consentono di dimostrare eventuali responsabilità personali mediante la messa a disposizione di informazioni sui funzionari che hanno partecipato all'elaborazione di un documento o il cui visto è necessario nonché sulla data del loro intervento nel processo di elaborazione del documento in questione.253A ciò si aggiunge che la Commissione ammette a sua volta che le schede di distribuzione possono contenere appunti e non si limitano quindi necessariamente a riprodurre i nomi delle persone che partecipano al processo di elaborazione e di adozione del documento cui tali schede si riferiscono.254Infine, la Commissione non ha dimostrato in che termini la divulgazione di schede siffatte, in quanto esistenti, rappresenterebbe un carico di lavoro sproporzionato per l'OLAF. [omissis]Sulla clausola di restrizione dell'uso[omissis]264Va rilevato che l'articolo 2, paragrafo 4, della decisione 2006/291 dispone che la stessa non pregiudica il regolamento n. 1049/2001 e non incide in alcun modo sulle disposizioni di quest'ultimo. Peraltro, l'articolo 16 del regolamento n. 1049/2001 enuncia che esso non pregiudica le disposizioni esistenti in materia di diritto d'autore, che possono limitare il diritto di terzi di riprodurre o sfruttare i documenti divulgati.265Come correttamente rilevato dalla Commissione, la decisione 2006/291 prevede, ai fini del riutilizzo dei documenti pubblici da essa detenuti, come definiti all'articolo 2, paragrafo 1, della suddetta decisione, una procedura di autorizzazione distinta da quella prevista dal regolamento n. 1049/2001 per accedere ai medesimi documenti.266Infatti, ai sensi dell'articolo 5, paragrafi 2 e 3, della decisione 2006/291, entro 15 giorni lavorativi dalla registrazione della domanda, il servizio della Commissione o l'OPOCE autorizzano il riutilizzo del documento oggetto della domanda e, ove necessario, ne forniscono una copia oppure comunicano con una risposta scritta il rifiuto totale o parziale della domanda, precisandone i motivi. In casi eccezionali, il termine può essere prolungato di quindici giorni lavorativi, sempre che il richiedente ne sia informato in anticipo e che le ragioni del prolungamento siano indicate chiaramente. Ai sensi del paragrafo 4 del medesimo articolo, in caso di rifiuto il richiedente è informato del suo diritto di proporre un ricorso dinanzi al Tribunale o di presentare una denuncia presso il Mediatore.267Orbene, non vi è nulla che consenta di ritenere che le domande di accesso del ricorrente dovessero essere intese come comprendenti una domanda formulata ai sensi della decisione 2006/291, quand'anche fossero limitate a invocare la possibilità di una pubblicazione dei documenti senza menzionare la suddetta decisione. Peraltro, come sostiene la Commissione, l'applicazione di tale decisione richiede che i documenti in questione siano identificati con precisione e resi pubblici. Infine, e soprattutto, pur supponendo che le domande di accesso del ricorrente possano essere interpretate nel senso che comprendevano una domanda formulata ai sensi della decisione 2006/291 e che la clausola controversa possa essere intesa nel senso che contiene una decisione implicita di rifiuto di accesso da parte dell'OLAF, e non come un mero avviso che il riutilizzo dei documenti in questione richiede un'autorizzazione da parte della Commissione, il ricorrente non ha impugnato tale decisione ai sensi della decisione 2006/291.[omissis]Per questi motivi,IL TRIBUNALE (Prima Sezione)dichiara e statuisce che:1)Non è più necessario statuire sulla legittimità delle decisioni implicite di rifiuto di accesso ai documenti rese nell'ambito delle domande di accesso formulate dal sig. Guido Strack.2)Non è più necessario statuire sulla legittimità delle decisioni esplicite di rifiuto parziale o totale di accesso ai documenti, adottate dalla Commissione delle Comunità europee e dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) nell'ambito delle domande confermative di accesso ai documenti del sig. Strack, del 22 febbraio e del 21 aprile 2008, nella misura in cui tali documenti non esistevano o non erano più disponibili, tali documenti, o parti di essi, sono stati resi accessibili al pubblico o il sig. Strack

ammette la legittimità dei rifiuti di accesso pronunciati.3)La decisione dell'OLAF del 30 aprile 2010 è annullata nella misura in cui:l'accesso ai documenti recanti la dicitura «PD» è stato rifiutato;il nome del sig. Strack è stato oscurato nei documenti recanti la dicitura «PA»;alcuni documenti non sono stati inseriti nell'elenco dell'OLAF del 30 aprile 2010 o non sono stati trasmessi al sig. Strack unicamente in ragione del fatto che egli ne era l'autore, ne era in possesso ai sensi del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati, o per un motivo diverso, senza che gli stessi fossero stati divulgati al pubblico, o giacché erano stati esclusi dalla domanda di accesso, nella misura in cui essi concernevano la corrispondenza tra l'OLAF e il Mediatore europeo o tra l'OLAF e il sig. Strack e riguardavano quest'ultimo, senza fare parte del fascicolo relativo all'indagine in questione. 4)La decisione dell'OLAF del 7 luglio 2010 è annullata nella misura in cui:l'accesso al documento n. 266 è stato rifiutato 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;l'accesso al documento n. 268 è stato rifiutato, ad eccezione delle informazioni alle quali il sig. Strack ha potuto avere accesso ai sensi del regolamento n. 1049/2001 nell'ambito della trasmissione di altri documenti;il nome del sig. Strack è stato oscurato sulle schede di distribuzione allegate alla suddetta decisione.5)Il ricorso è respinto quanto al resto.6)La Commissione è condannata a sopportare le proprie spese nonché tre quarti delle spese del sig. Strack. 7)Il sig. Strack sopporterà un quarto delle proprie spese.

PelikánováButtigiegMadise

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 aprile 2016.Firme