Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 15 luglio 2021 [1]

Causa C-351/20 P

Liviu Dragnea
contro

Commissione europea

«Impugnazione – Fondo europeo per lo sviluppo regionale – Programma operativo regionale rumeno 2007-2013 – Indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) – Relazioni sulle indagini – Richiesta all'autorità nazionale anticorruzione di avviare un'indagine per appropriazione indebita di fondi dell'Unione – Procedimento d'indagine nazionale – Domanda di avvio di un'indagine avente ad oggetto lo svolgimento di indagini precedenti dell'OLAF – Domanda di accesso al fascicolo e alla documentazione – Rigetto – Ricorso di annullamento – Ricevibilità»

I. Introduzione

1. Al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) dispone di ampi poteri di indagine. Il regolamento n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'OLAF [2] prevede quindi garanzie procedurali fondamentali per le persone oggetto di tali indagini. Esse sono volte a garantire il rispetto dei diritti di tali persone durante lo svolgimento delle attività d'indagine svolte dall'OLAF. È infatti pacifico che tali indagini incidono sui diritti delle persone interessate.

2. Per contro è controverso, e a quanto risulta non ancora definitivamente chiarito, se ed eventualmente in quale misura le relazioni finali redatte dall'OLAF in esito alle sue indagini possano essere impugnate dinanzi ai giudici dell'Unione. È vero che nell'ambito della presente impugnazione tale questione può, in definitiva, essere lasciata aperta in quanto non rilevante ai fini della decisione in tale causa. Infatti, indipendentemente dal fatto che il ricorrente potesse o meno impugnare dinanzi al Tribunale le due relazioni dell'OLAF di cui trattasi, il suo ricorso sarebbe stato tardivo.

[1] Lingua originale: il tedesco.

[2] Regolamento (UE, EURATOM) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU 2013, L 248, pag. 1). Tale regolamento è stato modificato due volte dopo la conclusione delle indagini di cui trattasi nella fattispecie, da ultimo dal regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020, che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (GU 2020, L 437, pag. 49). Un emendamento interessante ai fini del presente procedimento è esaminato in appresso (v. paragrafi da 47 a 49 delle presenti conclusioni).

3. Tuttavia, la questione al centro della presente impugnazione riguarda la questione correlata dell'accesso al fascicolo istruttorio da parte di una persona che si ritiene persona interessata dalle indagini, ma che non è stata qualificata come tale ai sensi del regolamento n. 883/2013 dall'OLAF. In particolare, si pone la questione dell'interazione tra il diritto di accesso al fascicolo, da un lato, e il diritto di accesso ai documenti della Commissione ai sensi del regolamento n. 1049/2001 [3], dall'altro.

II. Contesto normativo

A. Regolamento n. 883/2013

4. Dall'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2013 risulta che i poteri di indagine dell'OLAF mirano a potenziare la lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione europea.

5. Ai sensi dell'articolo 2, punto 4, del regolamento n. 883/2013, si intende per «"indagine amministrativa" ("indagine") ogni controllo, verifica e operazione svolti dall'Ufficio conformemente agli articoli 3 e 4, al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1 e di accertare, ove necessario, il carattere irregolare delle attività controllate [...]».

6. Ai sensi dell'articolo 2, punto 5, del medesimo regolamento, si intende per «persona interessata» da un'indagine dell'OLAF «ogni persona o operatore economico sospettati di aver commesso frodi, corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione e che sono pertanto oggetto di indagine da parte dell'[OLAF]».

7. Gli articoli 3 e 4 del regolamento n. 883/2013 prevedono che l'OLAF svolga indagini esterne sul posto negli Stati membri, nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali, e indagini interne all'interno delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione.

8. L'articolo 5 del regolamento n. 883/2013 è intitolato «Avvio delle indagini» e i relativi paragrafi 1, 2 e 4, sono così formulati:

«(1) Il direttore generale può avviare un'indagine in presenza di un sufficiente sospetto, che può anche basarsi su informazioni fornite da terzi o su informazioni anonime, che induca a supporre l'esistenza di frodi, corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. La decisione del direttore generale di avviare o no un'indagine tiene conto delle priorità della politica dell'Ufficio in materia di indagini e del relativo piano di gestione annuale, stabiliti conformemente all'articolo 17, paragrafo 5. Tale decisione tiene conto altresì della necessità di utilizzare in maniera efficiente le risorse dell'Ufficio e della proporzionalità delle misure impiegate. Con riguardo alle indagini interne, si tiene conto specificamente dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo più adeguato a svolgerle, in particolare sulla base della natura dei fatti, dell'incidenza finanziaria effettiva o potenziale del caso e della probabilità di un seguito giudiziario.

[3] Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU 2001, L 145, pag. 43).

(2) La decisione di avviare le indagini esterne è adottata dal direttore generale, che agisce di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro interessato o di un'istituzione, organo o organismo dell'Unione.

La decisione di avviare le indagini interne è adottata dal direttore generale, che agisce di propria iniziativa o su richiesta dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo in cui l'indagine dovrà svolgersi o di uno Stato membro.

(…)

(4) La decisione se avviare o meno un'indagine è adottata nei due mesi successivi al ricevimento da parte dell'Ufficio di una richiesta di cui al paragrafo 2. La decisione è comunicata senza indugio allo Stato membro, all'istituzione, all'organo o all'organismo che ha presentato la richiesta. La decisione di non avviare un'indagine è motivata. Se alla scadenza di tale periodo di due mesi, l'Ufficio non ha adottato alcuna decisione, si considera che l'Ufficio abbia deciso di non avviare un'indagine.

Se un funzionario, un altro agente, un membro di un'istituzione o organo, un dirigente di un organismo, o un membro del personale, che agisca conformemente all'articolo 22 bis dello statuto, fornisce informazioni all'Ufficio relative a un sospetto di frode o di irregolarità, l'Ufficio informa tale persona della decisione di avviare o no un'indagine in relazione ai fatti in questione».

9. L'articolo 9 del medesimo regolamento elenca le garanzie procedurali a favore delle persone interessate dalle indagini dell'OLAF. Il paragrafo 4 prevede, in particolare, che ad ogni persona sia data la possibilità di presentare le proprie osservazioni prima che siano redatte conclusioni che facciano riferimento nominativamente alla stessa.

10. Ai sensi dell'articolo 11 del regolamento n. 883/2013 («Relazione sulle indagini e provvedimenti conseguenti alle indagini»), al termine di un'indagine da parte dell'OLAF è redatta una relazione che descrive, in particolare, le fasi procedurali seguite, i fatti accertati e la loro qualificazione giuridica preliminare, nonché eventuali raccomandazioni sull'opportunità di adottare provvedimenti da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità competenti degli Stati membri.

B. Regolamento n. 1049/2001

11. L'articolo 6 del regolamento n. 1049/2001 è intitolato «Domande» e il suo paragrafo 1 è così formulato:

«(1) Le domande di accesso a un documento sono presentate in qualsiasi forma scritta, anche elettronica, in una delle lingue di cui all'articolo 314 del trattato CE e sono formulate in modo sufficientemente preciso per consentire all'istituzione di identificare il documento in oggetto. Il richiedente non è tenuto a motivare la domanda».

12. L'articolo 7 di detto regolamento è intitolato «Esame delle domande iniziali» e i suoi paragrafi 1, 2 e 4 sono così formulati:

«(1) Le domande di accesso ai documenti sono trattate prontamente. Al richiedente viene inviato un avviso di ricevimento. Entro 15 giorni lavorativi dalla registrazione della domanda, l'istituzione concede l'accesso al documento richiesto e fornisce l'accesso ai sensi dell'articolo 10 entro tale

termine, oppure, con risposta scritta, motiva il rifiuto totale o parziale e informa il richiedente del suo diritto di presentare una domanda di conferma ai sensi del paragrafo 2 del presente articolo.

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

(…)

(4) In assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione, il richiedente ha facoltà di presentare una domanda di conferma».

13. L'articolo 8 del regolamento n. 1049/2001, intitolato «Trattamento delle domande di conferma», ai paragrafi 1 e 3 prevede quanto segue:

«(1) 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.

(…)

(3) In assenza di risposta nei termini da parte dell'istituzione, la domanda s'intende respinta e il richiedente ha il diritto di ricorrere in giudizio nei confronti dell'istituzione e/o presentare una denuncia al mediatore a norma dei pertinenti articoli del trattato CE».

III. Contesto del procedimento di impugnazione

A. Procedimento dinanzi all'OLAF e lettera controversa

14. Il 10 febbraio 2015 l'OLAF ha avviato due indagini (OF/2015/0124/B5 e OF/2015/0125/B5) relative ad accuse di frode in relazione a due progetti di costruzione stradale assegnati dall'autorità distrettuale di Teleorman in Romania e finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) (in prosieguo: le «indagini precedenti») [4].

15. Nelle sue relazioni finali del 30 maggio (OF/2015/0124/B5) e del 16 settembre 2016 (OF/2015/0125/B5) relative a tali indagini, l'OLAF ha concluso che erano state costituite due organizzazioni criminali e che, presumibilmente, era stata falsificata una mole ingente di documenti al fine di ottenere illegalmente fondi dell'Unione.

16. L'OLAF ha altresì raccomandato alla Commissione europea di procedere al recupero delle somme in questione e all'autorità anticorruzione rumena di avviare indagini penali per violazioni degli interessi finanziari dell'Unione.

[4] V., al riguardo e sui paragrafi successivi, il punto 1 e segg. della decisione impugnata (infra, nota 6 delle presenti conclusioni).

17. L'OLAF ha qualificato l'autorità distrettuale di Teleorman come «persona interessata» da indagini precedenti, ai sensi dell'articolo 2, punto 5, del regolamento n. 883/2013. Per contro il ricorrente, sig. Liviu Dragnea, presidente di detta autorità all'epoca dei fatti in esame, non è stato qualificato come «persona interessata».

18. Il 13 novembre 2017, l'autorità anticorruzione rumena ha annunciato l'avvio di un procedimento penale nei confronti del ricorrente per frode a danno di risorse dell'Unione, costituzione di organizzazione criminale e abuso di potere.

19. Lo stesso giorno, anche l'OLAF ha diffuso un comunicato stampa in cui ha annunciato a sua volta l'avvio di un procedimento penale nazionale nei confronti del ricorrente. In tale comunicato, l'OLAF ha citato il nome del ricorrente, sottolineando l'importanza delle proprie indagini precedenti per l'avvio del procedimento penale da parte delle autorità nazionali:

«The Romanian National Anticorruption Directorate (DNA) has accused Liviu Dragnea, the leader of the Romanian Social Democrat Party (PSD), of fraud with European Union (EU) funds, of creating an organised criminal group, and of misusing his position for personal gain. [...]

The contribution of the European Anti-Fraud Office (OLAF) to this outcome has been emphasised by the DNA. The DNA has explained that their case comes as a result of two investigations conducted by the OLAF into projects financed by the European Regional Development Fund for road construction in Romania, which were concluded in May and September 2016.

[…]» [5]

20. Il 1º giugno 2018, il ricorrente ha inviato una lettera all'OLAF, criticando il modus procedendi di quest'ultimo nelle indagini precedenti e le conclusioni contenute nelle relazioni finali, e commentando dettagliatamente alcuni punti di tali relazioni.

21. Con lettera del 10 luglio 2018, l'OLAF ha rifiutato di esaminare la questione e di commentare le proprie relazioni finali. Al riguardo, esso ha fatto riferimento alle proprie regole generali di procedura, alla giurisprudenza del Tribunale relativa alla natura giuridica delle relazioni finali, alla ripartizione delle competenze tra l'OLAF e le autorità nazionali, nonché alle relative indagini in corso.

22. Il 22 agosto 2018 il ricorrente ha nuovamente scritto all'OLAF contestando le osservazioni di quest'ultimo nella sua lettera del 10 luglio 2018, e criticando inoltre le relazioni finali, la legittimità dell'azione, l'accuratezza delle conclusioni e l'analisi giuridica dell'OLAF. Tale autorità non avrebbe, inoltre, rispettato le norme di procedura. Infine, il ricorrente ha chiesto all'OLAF di avviare un'indagine sullo svolgimento delle indagini precedenti e di concedergli l'accesso a diversi documenti contenuti nei fascicoli di tali indagini.

23. Con lettera del 1º ottobre 2018 (in prosieguo: la «lettera controversa»), l'OLAF ha ribadito il parere già espresso nella sua lettera del 10 luglio 2018 e ha respinto le richieste del ricorrente motivando la propria decisione, da un lato, con il fatto che i punti sollevati dal ricorrente non giustificavano l'avvio di un'indagine sullo svolgimento delle indagini precedenti, dall'altro, che

[5] OLAF PRESS RELEASE No. 16/2017.

non essendo il ricorrente una persona interessata da tali indagini, i diritti procedurali di cui all'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento n. 883/2013 non sarebbero ad esso applicabili. L'OLAF ha rifiutato l'accesso ai documenti richiesti.

B. Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

24. Con atto introduttivo dell'11 dicembre 2018, il ricorrente ha presentato dinanzi al Tribunale un ricorso per l'annullamento della lettera controversa, chiedendo altresì al Tribunale di ordinare alla Commissione di produrre i documenti già richiesti nell'ambito del procedimento dinanzi all'OLAF.

25. Con atto del 6 marzo 2019, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'articolo 130, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, concludendo per l'irricevibilità del ricorso.

26. Con memoria del 18 aprile 2019, il ricorrente ha chiesto alla Corte di respingere l'eccezione di irricevibilità, di esaminare il ricorso nel merito e di concedergli l'accesso ai documenti richiesti.

27. Con ordinanza del 12 maggio 2020, Dragnea/Commissione (in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»)[6], il Tribunale ha accolto l'eccezione di irricevibilità della Commissione, dichiarato il ricorso irricevibile e condannato il ricorrente alle spese.

28. Benché le conclusioni del ricorrente in primo grado fossero formalmente volte ad ottenere un accertamento, il Tribunale ha considerato il ricorso nel suo insieme come un ricorso diretto all'annullamento della lettera controversa con cui l'OLAF aveva respinto le richieste del ricorrente dirette all'ottenimento di un'indagine relativa allo svolgimento di indagini anteriori, da un lato, e all'accesso ai documenti, dall'altro[7]. A seguito dell'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, il Tribunale ha anzitutto esaminato la ricevibilità del ricorso in relazione al rifiuto dell'OLAF di indagare sullo svolgimento delle indagini precedenti[8]. Esso ha quindi esaminato la ricevibilità del ricorso per quanto riguarda il diniego di accesso ai documenti richiesti[9]. In conclusione, esso ha considerato entrambi i capi della domanda irricevibili.

IV. Impugnazione e conclusioni delle parti

29. Con atto introduttivo del 30 luglio 2020 il ricorrente ha presentato ricorso avverso l'ordinanza impugnata. Egli chiede alla Corte di annullare l'ordinanza impugnata, dichiarare ricevibile il suo ricorso in primo grado e constatare che la Commissione:

– ha violato l'articolo 9, paragrafi 1, 2 e 4, del regolamento n. 883/2013, nonché i suoi diritti della difesa, il suo diritto ad essere sentito e la presunzione di innocenza;

– ha violato il principio generale dell'Unione di buona amministrazione;

– ha violato i diritti del ricorrente respingendo la domanda di accesso ai documenti.

6 T-738/18, non pubblicata, EU:T:2020:208.

7 Punti da 14 a 21 dell'ordinanza impugnata.

8 Punti da 25 a 55 dell'ordinanza impugnata.

9 Punti da 56 a 70 dell'ordinanza impugnata.

30. Il ricorrente chiede altresì alla Corte di disporre mezzi istruttori e di ordinare alla Commissione di produrre, nel corso del procedimento, i documenti elencati nell'impugnazione. Infine, chiede che la Commissione sia condannata a sopportare le spese.

31. La Commissione chiede alla Corte di respingere l'impugnazione in quanto infondata, di respingere la domanda di mezzi istruttori e di condannare il ricorrente a sopportare le spese.

V. Analisi

A. Sull'impugnazione

32. Con i suoi motivi di impugnazione, il ricorrente contesta sia le conclusioni del Tribunale relative all'irricevibilità del suo ricorso in relazione al rifiuto dell'OLAF di indagare sullo svolgimento delle indagini precedenti (1), sia le conclusioni del Tribunale relative all'irricevibilità del suo ricorso in relazione al diniego di accesso ai documenti richiesti (2).

1. Sulla ricevibilità del ricorso in relazione al rifiuto dell'OLAF di indagare sullo svolgimento delle indagini precedenti (primo motivo d'impugnazione)

33. Il Tribunale ha ritenuto irricevibile il ricorso in primo grado diretto ad ottenere l'annullamento del diniego dell'OLAF di indagare sullo svolgimento delle indagini precedenti per tre motivi: in primo luogo, perché il regolamento n. 883/2013 non riconoscerebbe alle persone fisiche e giuridiche il diritto di chiedere all'OLAF di avviare un'indagine, cosicché il rigetto di una domanda in tal senso non potrebbe produrre effetti giuridici e non potrebbe quindi costituire un atto impugnabile [10], in secondo luogo, perché le relazioni finali dell'OLAF non sarebbero atti impugnabili, ma solo raccomandazioni o pareri, di modo che neppure il rigetto di una domanda di modifica di una siffatta relazione potrebbe essere impugnato [11]; e, in terzo luogo, perché il fatto di considerare ricevibile la domanda oggetto della controversia equivarrebbe in ogni caso a eludere il termine di ricorso avverso le relazioni finali, dal momento che il ricorso in primo grado è stato proposto dopo la scadenza del termine di ricorso contro dette relazioni [12].

34. Secondo il ricorrente, la constatazione del Tribunale secondo cui la sua domanda di annullamento del diniego dell'OLAF di indagare sullo svolgimento delle indagini precedenti era irricevibile si basa, da un lato, sull'erroneo assunto che egli non fosse una «persona interessata» da tali indagini e, dall'altro, sull'erroneo assunto secondo cui le relazioni d'indagine dell'OLAF non avrebbero un'incidenza significativa sui procedimenti penali nazionali successivi. Sarebbe vero il contrario. Egli considera quindi contrario al principio della tutela giurisdizionale effettiva il fatto che atti istruttori illegali e violazioni procedurali dell'OLAF possano essere invocati solo nell'ambito di un ricorso per risarcimento e non di un ricorso per annullamento.

[10] Punti da 31 a 36 dell'ordinanza impugnata.

[11] Punti da 39 a 41 dell'ordinanza impugnata.

[12] Punti da 43 a 46 dell'ordinanza impugnata.

35. Da tale argomentazione risulta che le censure del ricorrente si concentrano sull'affermazione con cui il Tribunale, facendo riferimento alla sua costante giurisprudenza, ha constatato che le relazioni redatte dall'OLAF al termine delle sue indagini non fossero atti impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE, in quanto costituirebbero mere raccomandazioni o pareri privi di effetti giuridici vincolanti [13].

36. A quanto risulta, la Corte non si è ancora pronunciata sulla questione dell'impugnabilità di tali relazioni, ma ha semplicemente ritenuto che la trasmissione di informazioni da parte dell'OLAF alle autorità nazionali non costituisce un atto impugnabile [14].

37. Tuttavia, nella fattispecie non è necessario approfondire la questione dell'impugnabilità delle relazioni finali dell'OLAF. Al contrario, ai fini del presente procedimento può essere irrilevante pronunciarsi sulla questione se la giurisprudenza del Tribunale a questo proposito debba essere confermata o meno. Infatti, anche supponendo che le relazioni finali dell'OLAF costituiscano atti impugnabili, il ricorso di cui alla fattispecie, volto all'annullamento del diniego dell'OLAF di indagare sullo svolgimento delle indagini precedenti, sarebbe irricevibile.

38. Infatti, come rilevato dal Tribunale nell'ordinanza impugnata senza che le sue conclusioni siano messe in discussione nell'ambito della presente impugnazione, il ricorrente non ha contestato le relazioni finali delle indagini precedenti entro i termini. Secondo il Tribunale, il termine per proporre un ricorso contro dette relazioni scadeva per il ricorrente il 12 agosto 2018. Orbene, il ricorso in primo grado è stato presentato solo l'11 dicembre 2018 [15].

39. È vero che il ricorso in primo grado era formalmente diretto non già contro le relazioni finali delle indagini precedenti in sé, bensì avverso la lettera controversa dell'OLAF del 1º ottobre 2018, con la quale quest'ultimo ha respinto la richiesta del ricorrente di avviare un'indagine relativa allo svolgimento delle indagini precedenti.

40. Secondo una consolidata giurisprudenza, tuttavia, è irricevibile un ricorso proposto avverso un atto meramente confermativo di una decisione precedente non impugnata entro i termini [16]. Un atto è considerato meramente confermativo se non contiene alcun elemento nuovo rispetto a un atto precedente e non è stato preceduto da un riesame della situazione della persona interessata da tale atto precedente [17]. Un atto in risposta ad una domanda che invita l'autorità a riesaminare l'atto precedente deve essere considerato meramente confermativo se la domanda non si fonda su fatti nuovi e sostanziali e l'autorità non adotti una decisione in merito a tali

[13] V., oltre ai punti 40 e 41 dell'ordinanza impugnata, ordinanze del Tribunale del 13 luglio 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía/Commissione (T-29/03, EU:T:2004:235, punti da 32 a 40); del 21 giugno 2017, Inox Mare/Commissione (T-289/16, EU:T:2017:414, punto 14 e segg.), e del 12 luglio 2018, TE/Commissione (T-392/17, non pubblicata, EU:T:2018:459, punti da 22 a 25), nonché sentenza del Tribunale del 23 maggio 2019, Remag Metallhandel e Jaschinsky/Commissione (T-631/16, non pubblicata, EU:T:2019:352, punti 48 e 49).

[14] Decisione del presidente della Corte del 19 aprile 2005, Tillack/Commissione [C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, punto 34].

[15] Il Tribunale ha infatti constatato che, sebbene le relazioni finali del 30 maggio e del 16 settembre 2016 (supra, paragrafo 15 delle presenti conclusioni) non fossero state pubblicate né notificate al ricorrente, dal fascicolo risulterebbe che quest'ultimo ne sarebbe venuto a conoscenza al più tardi il 1º giugno 2018, dal momento che in tale data ha inviato una prima lettera all'OLAF nella quale contestava il loro contenuto (supra, paragrafo 20 delle presenti conclusioni). Pertanto, il termine di ricorso per quanto riguarda tali relazioni avrebbe iniziato a decorrere il 2 giugno 2018 e sarebbe scaduto il 12 agosto 2018 (v. punti da 43 a 46 dell'ordinanza impugnata).

[16] V. sentenze del 15 dicembre 1988, Irish Cement/Commissione (166/86 e 220/86, EU:C:1988:549, punto 16); del 9 dicembre 2004, Commissione/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, punto 39), e del 31 maggio 2017, DEI/Commissione (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punto 35); v., anche, sentenza del Tribunale del 15 marzo 1995, COBRECAF e a./Commissione (T-514/93, EU:T:1995:49, punto 44).

[17] Sentenze del 10 dicembre 1980, Grasselli/Commissione (23/80, EU:C:1980:284, punto 18); del 14 settembre 2006, Commissione/Fernández Gómez (C-417/05 P, EU:C:2006:582, punto 46), e del 31 maggio 2017, DEI/Commissione (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punto 33).

fatti [18]. Di conseguenza, il ricorrente che abbia lasciato scadere il termine per impugnare un atto non può ripristinare tale termine per effetto della richiesta rivolta all'istituzione interessata di rivedere il primo atto e della proposizione del ricorso avverso la decisione di diniego che confermi l'atto precedentemente emanato [19].

41. Una simile situazione ricorre nel caso in esame dal momento che, sotto il pretesto di una richiesta d'indagine, il ricorrente intendeva in realtà indurre l'OLAF a rimettere in causa le relazioni finali delle indagini precedenti.

42. Infatti, la domanda di avvio di un'indagine presentata dal ricorrente non costituiva in alcun modo una domanda di avvio di un'indagine da parte dell'OLAF su casi di cattiva amministrazione nell'Unione, negli Stati membri o altrove, ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione ai sensi del regolamento n. 883/2013. Piuttosto, il ricorrente ha chiesto l'apertura di un'indagine sull'operato dello stesso OLAF in due procedimenti che si sono conclusi con le relazioni finali [20].

43. Nel merito, il ricorrente si è limitato, nelle sue lettere indirizzate all'OLAF, a criticare le conclusioni di quest'ultimo contenute nelle relazioni finali e gli atti procedurali che hanno condotto a tali conclusioni, senza fornire alcun elemento nuovo e sostanziale. Inoltre, neppure le lettere di risposta dell'OLAF, e in particolare la lettera controversa del 1º ottobre 2018, non contenevano elementi nuovi rispetto alle relazioni finali delle indagini precedenti, né sono state precedute da un riesame della situazione del ricorrente o da una decisione dell'OLAF relativa a fatti nuovi e sostanziali [21].

44. A parte il rigetto della domanda di accesso ai documenti, che è al centro del secondo motivo di ricorso e deve essere esaminato separatamente [22], la lettera controversa costituisce pertanto un atto puramente confermativo delle relazioni finali delle indagini precedenti. In tali circostanze, la questione se tali relazioni fossero impugnabili può restare aperta. Infatti, anche se così fosse, ciò non potrebbe rendere ricevibile il ricorso contro il rifiuto dell'OLAF di indagare sulle indagini precedenti.

45. È vero che la giurisprudenza relativa agli atti confermativi riguarda principalmente situazioni in cui il primo atto, confermato dal secondo, costituisce un atto impugnabile [23], un fatto che è anche legato a considerazioni di tutela giurisdizionale [24]. Infatti, se una persona interessata non ha potuto constatare che un atto avrebbe prodotto effetti giuridici nei suoi confronti, non può naturalmente essergli contestato il fatto di non averlo impugnato entro il termine. Orbene, il presente caso non corrisponde ad una situazione del genere.

[18] V. sentenze del Tribunale del 15 settembre 2011, CMB e Christof/Commissione (T-407/07, non pubblicata, EU:T:2011:477, punto 91), e del 26 giugno 2019, NRW. Bank/CRU (T-466/16, non pubblicata, EU:T:2019:445, punto 69).

[19] V. sentenza del Tribunale del 15 marzo 1995, COBRECAF e a./Commissione (T-514/93, EU:T:1995:49, punto 44).

[20] Questa è la conclusione a cui è giunto anche il Tribunale ai punti da 31 a 36 dell'ordinanza impugnata. Inoltre, la constatazione del Tribunale, secondo cui le persone fisiche e giuridiche non hanno il diritto, ai sensi del regolamento n. 883/2013, di richiedere all'OLAF l'avvio di un'indagine non è messa in discussione nell'ambito della presente impugnazione, né vi è motivo di metterla altrimenti in discussione (v., al riguardo, articolo 5 del regolamento n. 883/2013, supra, paragrafo 8 delle presenti conclusioni).

[21] V., supra, paragrafi da 20 a 23 delle presenti conclusioni.

[22] V., infra, paragrafo 54 e segg. delle presenti conclusioni.

[23] V., ad esempio, sentenze del 15 dicembre 1988, Irish Cement/Commissione (166/86 e 220/86, EU:C:1988:549, punti 11 e 16); del 25 maggio 1993, Foyer Culturel du Sart-Tilman/Commissione (C-199/91, EU:C:1993:205, punti da 19 a 24); del 9 dicembre 2004, Commissione/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, punti 40, 45 e 47), e del 31 maggio 2017, DEI/Commissione (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punti 31 e 36).

[24] V., in tal senso, sentenza del 9 dicembre 2004, Commissione/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, punti 40, 45 e 47), e sentenza del Tribunale del 15 marzo 1995, COBRECAF e a./Commissione (T-514/93, EU:T:1995:49, punto 44).

46. Nel caso di specie, è infatti controversa la questione, sulla quale non è stata emessa una pronuncia definitiva, se le relazioni finali dell'OLAF costituiscano atti impugnabili. Tuttavia il ricorrente, che sostiene proprio questo nel caso di specie, avrebbe dovuto sapere che se intendeva rimettere in discussione le conclusioni dell'OLAF in dette relazioni nell'ambito di un ricorso di annullamento poteva farlo solo nell'ambito di un ricorso diretto contro le relazioni stesse o, quantomeno, entro il termine previsto per l'impugnazione di dette relazioni.

47. Parimenti la circostanza che, nella sua richiesta di avvio di un'indagine sulle indagini precedenti, il ricorrente abbia particolarmente insistito sull'asserita illegittimità degli atti procedurali dell'OLAF nulla toglie al fatto che tale richiesta fosse, in sostanza, una semplice critica alle relazioni finali di tali indagini. È vero che l'idea di avviare un'indagine sullo svolgimento delle indagini dell'OLAF non è del tutto inverosimile. Ciò si riflette, da un lato, nell'istituzione del controllore delle garanzie procedurali, indipendente dall'OLAF, introdotto recentemente, e quindi successivamente al periodo rilevante nel caso di specie, dal regolamento 2020/2223, che modifica il regolamento n. 883/2013, e dall'altro nella possibilità di presentare reclamo dinanzi a quest'ultimo per la violazione di tali garanzie da parte dell'OLAF [25].

48. Nondimeno, anche considerando tale procedura pertinente nella fattispecie, censure come quelle del ricorrente dovrebbero essere intese come dirette contro la relazione finale della procedura.

49. Infatti, da un lato, il controllo delle garanzie procedurali recentemente introdotto dal controllore è destinato a garantire il rispetto dei diritti procedurali nel corso del procedimento, o in un momento in cui le violazioni possono ancora essere sanate e, al più tardi, un mese dopo la chiusura dell'indagine [26]. Dall'altro, la procedura di ricorso dinanzi al controllore non pregiudica espressamente i mezzi di impugnazione previsti dai trattati [27].

50. Tuttavia, nell'ambito dei mezzi di ricorso previsti dai trattati, gli atti procedurali dell'OLAF dovrebbero verosimilmente essere qualificati, quantomeno una volta disponibili le relazioni finali, come semplici atti preparatori, che dovrebbero essere fatti valere nell'ambito di un ricorso contro tali relazioni [28]. Nell'ipotesi in cui le relazioni finali non fossero qualificate come atti impugnabili, circostanza che non occorre verificare nel caso di specie, tali atti dell'OLAF potrebbero essere oggetto di un controllo giurisdizionale nell'ambito di un'azione di risarcimento dei danni [29].

[25] V. considerando 32 e 33 e articolo 1, paragrafo 9 del regolamento 2020/2223 (supra, nota 2 delle presenti conclusioni), e articoli 9 bis e 9 ter del regolamento n. 883/2013 come modificati dal regolamento 2020/2223. Si veda anche, in questo contesto, il comitato di vigilanza già istituito dall'articolo 15 della versione originale del regolamento n. 883/2013, che esercita un controllo regolare sulle attività di indagine dell'OLAF, in particolare per quanto riguarda l'applicazione delle garanzie procedurali. Tuttavia, quest'ultimo agisce solo di propria iniziativa, su richiesta del direttore generale o su richiesta di un'istituzione, di un organo o di un organismo.

[26] Così, i reclami devono essere presentati entro un mese dal momento in cui il reclamante è venuto a conoscenza dei fatti che costituiscono una presunta violazione delle garanzie procedurali o dei diritti fondamentali. In ogni caso, i reclami sono presentati non oltre un mese dalla conclusione dell'indagine. I reclami relativi all'audizione di testimoni o alla presentazione di osservazioni devono essere presentati prima della scadenza del termine concesso alle parti interessate a tal fine (v. articolo 9 ter, paragrafo 2, del regolamento n. 883/2013, come modificato dal regolamento 2020/2223).

[27] V. articolo 9 ter, paragrafo 8, del regolamento n. 883/2013, come modificato dal regolamento 2020/2223.

[28] V., al riguardo, sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione (60/81, EU:C:1981:264, punto 10); del 18 marzo 1997, Guérin automobiles/Commissione (C-/95 P, EU:C:1997:159, punto 34), e del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punto 52).

[29] V., in proposito, sentenza del Tribunale dell'8 luglio 2008, Franchet e Byk/Commissione (T-48/05, EU:T:2008:257, punto 90).

51. Da quanto sopra esposto risulta che il Tribunale ha avuto ragione nel ritenere che dichiarare ricevibile il ricorso avverso il rifiuto dell'OLAF di indagare sullo svolgimento delle indagini precedenti [30], avrebbe avuto l'effetto di eludere il termine di ricorso avverso le relazioni finali. La lettera controversa dell'OLAF non poteva far decorrere un nuovo termine di ricorso trattandosi, in ogni caso, di un atto meramente confermativo delle relazioni finali.

52. Il fatto che il Tribunale non abbia espressamente invocato la giurisprudenza relativa agli atti confermativi e non abbia esaminato il carattere confermativo della lettera controversa con riferimento alle relazioni finali, non impedisce alla Corte di constatarlo. Da un lato, la suddetta constatazione del Tribunale si basa necessariamente sulla premessa implicita che la lettera controversa ha natura meramente confermativa rispetto alle relazioni finali. D'altra parte, la Corte è tenuta ad esaminare d'ufficio le condizioni di ricevibilità del ricorso dinanzi al Tribunale [31]. Di conseguenza, la Corte può esaminare essa stessa il carattere confermativo della lettera controversa per quanto riguarda le relazioni finali, tanto più che le parti hanno potuto esprimersi sufficientemente sul contenuto di tali documenti, sia dinanzi al Tribunale, sia nell'ambito del presente procedimento.

53. Il primo motivo deve quindi essere respinto senza che sia necessario esaminare nel merito gli argomenti del ricorrente circa l'impugnabilità delle relazioni finali dell'OLAF. Anche se la constatazione del Tribunale di primo grado secondo cui le relazioni finali dell'OLAF non costituiscono atti impugnabili fosse viziata da un errore di diritto, tale errore non sarebbe comunque idoneo ad invalidare l'ordinanza impugnata, dal momento che l'esito della stessa appare fondato per altri motivi di diritto [32].

2. Sulla ricevibilità del ricorso in relazione al diniego di accesso ai documenti richiesti (secondo motivo d'impugnazione)

54. Il Tribunale ha esaminato la ricevibilità del capo delle conclusioni presentate in primo grado, volto all'annullamento del rifiuto dell'OLAF di concedere al ricorrente l'accesso ai documenti elencati nella sua lettera del 22 agosto 2018 [33], unicamente alla luce del regolamento n. 1049/2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione [sul punto v. infra, sub b)]. Si pone tuttavia la questione se la richiesta di cui trattasi fosse ricevibile anche dal punto di vista del diritto di accesso al fascicolo di una persona interessata dalle indagini dell'OLAF [sul punto v. infra, sub a)].

a) Sul diritto di accesso al fascicolo

55. La motivazione del Tribunale nel dichiarare irricevibile il ricorso in primo grado del ricorrente per annullare il rifiuto dell'OLAF di accordargli l'accesso ai documenti richiesti è sorprendente.

[30] V. punto 43 della decisione impugnata e, supra, paragrafo 33 delle presenti conclusioni.

[31] Decisione del 15 febbraio 2012, Internationaler Hilfsfonds/Commissione (C-208/11 P, non pubblicata, EU:C:2012:76, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

[32] V. sentenze del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punti da 47 a 49), e del 29 marzo 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Commissione (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punto 136).

[33] V., supra, paragrafo 22 delle presenti conclusioni.

56. Il Tribunale ha infatti constatato, in linea con gli argomenti della Commissione, che la domanda del ricorrente di accesso ai documenti richiesti era stata considerata e trattata dall'OLAF come una domanda di accesso al fascicolo presentata da una persona che si riteneva interessata dalle indagini, e non come una domanda di accesso del pubblico ai documenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001.

57. Successivamente, il Tribunale non ha più esaminato la ricevibilità del ricorso diretto contro il diniego di accesso ai documenti richiesti sotto il profilo del diritto di accesso al fascicolo di una persona interessata da un'indagine ai sensi del regolamento n. 883/2013. Piuttosto, esso si è concentrato esclusivamente sulla questione della ricevibilità ai sensi del regolamento n. 1049/2001.

58. Al riguardo esso ha concluso che il ricorso era irricevibile in quanto, a seguito del rigetto da parte dell'OLAF della sua domanda iniziale, il ricorrente non aveva più presentato una domanda confermativa ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, di detto regolamento e che il rifiuto dell'OLAF non doveva essere considerato una decisione definitiva di diniego ai sensi degli articoli 7 e 8 del medesimo regolamento. Il Tribunale ha respinto l'argomento del ricorrente, secondo cui l'OLAF non l'avrebbe informato del suo diritto di presentare una siffatta domanda confermativa. Esso ha ritenuto che l'OLAF non potesse essere criticato per avere omesso di fornire tale informazione, in quanto avrebbe inteso la domanda del ricorrente come una domanda di accesso al fascicolo da parte di una persona che si riteneva interessata dalle indagini, e non come una domanda di accesso ai documenti ai sensi del regolamento n. 1049/2001 [34].

59. Il Tribunale non ha spiegato perché non ha verificato se il ricorso contro il rifiuto dell'OLAF di concedere al ricorrente l'accesso ai documenti richiesti fosse ricevibile come ricorso contro il rigetto di una domanda di accesso al fascicolo, né è chiaro perché non l'abbia fatto. Ciò è tanto più sorprendente in quanto uno dei principali argomenti della Commissione a sostegno all'irricevibilità del ricorso di primo grado ai sensi del regolamento n. 1049/2001 era precisamente che l'OLAF poteva considerare la domanda di accesso a tali documenti come una domanda di accesso al fascicolo da parte di una persona che si riteneva interessata da un'indagine. Poiché il Tribunale ha aderito a tale argomento, sarebbe stato logico esaminare il ricorso in primo grado avverso il diniego dell'OLAF anche sotto il profilo del diritto di accesso al fascicolo.

60. È vero che, nel suo ricorso in primo grado, il ricorrente ha formalmente fatto valere solo una violazione del diritto di accesso ai documenti sancito dall'articolo 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dal regolamento n. 1049/2001 [35]. Tuttavia, risulta chiaro dalla sua argomentazione che egli ha altresì lamentato il fatto che l'OLAF gli avrebbe rifiutato l'accesso al fascicolo d'indagine in quanto, a torto, non era considerato persona interessata. Così, nel suo ricorso in primo grado, il ricorrente ha affermato, tra l'altro, che una persona dovrebbe avere accesso al fascicolo di un procedimento che la riguarda direttamente. Egli ha sostenuto che, nell'ambito dei propri diritti della difesa, aveva il diritto di accedere ai documenti del fascicolo d'indagine che riguardavano direttamente i suoi diritti. In particolare, avrebbe dovuto essergli comunicata ogni decisione relativa al suo ruolo di presidente dell'autorità distrettuale di Teleorman. Inoltre qualsiasi corrispondenza che lo riguarda tra l'OLAF e l'autorità anticorruzione rumena avrebbe, a suo avviso, un'incidenza decisiva sui suoi diritti.

[34] V. punti da 63 a 70 dell'ordinanza impugnata.

[35] V. punto 20 dell'ordinanza impugnata.

61. Tale argomento implica che il ricorrente contestava il rifiuto dell'OLAF di concedergli l'accesso ai documenti richiesti non solo alla luce del regolamento n. 1049/2001, ma anche alla luce del suo diritto di accesso al fascicolo in quanto persona interessata da un'indagine nell'ambito del regolamento n. 883/2013 [36]. Infatti, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001, un richiedente non è tenuto a motivare la propria domanda. Il ricorrente ha invece fondato la propria domanda sul fatto che era interessato e sui propri diritti della difesa. Orbene, il diritto di accesso al fascicolo costituisce precisamente il corollario necessario per l'esercizio effettivo dei diritti della difesa di una persona interessata da una misura [37]. Il fatto che il ricorrente non abbia fatto esplicito riferimento ai propri diritti della difesa o all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali è irrilevante. Infatti, spetta al Tribunale procedere, conformemente al principio iura novit curia, alla qualificazione giuridica dei fatti e degli argomenti addotti dalle parti [38].

62. Le condizioni di ricevibilità di un ricorso devono, inoltre, essere esaminate d'ufficio dal Tribunale [39]. A questo proposito, nella fattispecie il Tribunale avrebbe dovuto quantomeno esaminare se il ricorso diretto contro il rifiuto dell'OLAF di concedere al ricorrente l'accesso ai documenti richiesti fosse ricevibile alla luce del diritto di ogni persona di avere accesso al fascicolo che la riguarda. Ciò è tanto più vero in quanto la motivazione sulla base della quale il Tribunale ha considerato irricevibile il ricorso diretto contro il diniego di accesso ai documenti, vale a dire l'assenza di una domanda confermativa e di decisione definitiva di diniego ai sensi del regolamento n. 1049/2001, non è rilevante per quanto riguarda il diritto di accesso al fascicolo ai sensi dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali.

63. La decisione impugnata è quindi viziata da un difetto di motivazione.

64. Un difetto di motivazione può essere sollevato d'ufficio dalla Corte nell'ambito di un'impugnazione [40]. Ciò è tanto più vero quando tale difetto di motivazione riguarda le condizioni di ricevibilità del ricorso dinanzi al Tribunale, che la Corte può, se del caso, anche essere tenuta ad esaminare d'ufficio [41].

65. Inoltre, dagli argomenti del ricorrente nel presente procedimento risulta che esso fa valere, ancorché implicitamente, una violazione del proprio diritto di accesso al fascicolo in quanto persona interessata da un'indagine ai sensi del regolamento n. 883/2013. Sebbene formalmente il suo secondo motivo si fondi su una violazione del regolamento n. 1049/2001, circostanza certamente dovuta anche al fatto che il Tribunale ha posto l'accento su tale regolamento, nella sostanza egli sostiene che l'accesso ai documenti utilizzati nel corso delle indagini rientrerebbe nei diritti della difesa, dal momento che tali indagini lo riguardavano chiaramente ed erano addirittura dirette principalmente a lui.

66. L'ordinanza impugnata deve quindi essere annullata nella misura in cui il Tribunale ha respinto il ricorso diretto contro il diniego di accesso ai documenti richiesti senza esaminare la ricevibilità di tale ricorso alla luce del diritto di una persona interessata all'accesso al fascicolo.

[36] V., sulla possibilità di motivi di ricorso impliciti, sentenza dell'11 marzo 2020, Commissione/Gmina Miasto Gdynia e Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, punto 66 e giurisprudenza ivi citata).

[37] V., in tal senso, sentenza del 13 settembre 2018, UBS Europe e a. (C-358/16, EU:C:2018:715, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

[38] V., in tal senso, sentenza del 20 gennaio 2021, Commissione/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, punto 54).

[39] V. sentenza del 29 aprile 2004, Italia/Commissione (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punto 35).

[40] V. sentenza del 20 dicembre 2017, EUIPO/European Dynamics Luxembourg e a. (C-677/15 P, EU:C:2017:998, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

[41] V. sentenza del 5 settembre 2013, ClientEarth/Consiglio (C-573/11 P, non pubblicata, EU:C:2013:564, punto 20).

b) Sul regolamento n. 1049/2001

67. Per quanto riguarda il regolamento n. 1049/2001, come già menzionato, il Tribunale ha considerato irricevibile il ricorso di primo grado diretto contro il rifiuto dell'OLAF di concedere al ricorrente l'accesso ai documenti richiesti. Esso ha ritenuto che il rifiuto opposto dall'OLAF nella sua lettera controversa del 1º ottobre 2018 [42] non potesse essere considerato come un rifiuto definitivo di una domanda di accesso ai documenti ai sensi degli articoli 7 e 8 di tale regolamento [43].

68. Da un lato, nella sua lettera del 22 agosto 2018 [44], il ricorrente si sarebbe basato unicamente sul regolamento n. 883/2013 e la sua domanda avrebbe riguardato documenti relativi alle indagini dell'OLAF che lo concernevano.

69. Dall'altro, non avrebbe presentato all'OLAF una domanda confermativa di accesso ai documenti ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001. Al riguardo, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, non si potrebbe rimproverare all'OLAF di non avere informato quest'ultimo del suo diritto di presentare una siffatta domanda confermativa ai sensi del paragrafo 1 di tale disposizione. Infatti, l'OLAF avrebbe potuto considerare la sua domanda come una domanda di accesso al fascicolo del procedimento e non come una domanda iniziale ai sensi degli articoli 6 e 7 del regolamento n. 1049/2001.

70. Il ricorrente è dell'opinione che l'interpretazione del Tribunale non sia conforme al regolamento n. 1049/2001. L'articolo 6 di detto regolamento non prevedrebbe ulteriori requisiti con riferimento ad una domanda di accesso ai documenti, se non che la domanda sia formulata in una delle lingue dell'Unione e che sia sufficientemente precisa da permettere all'istituzione interessata di identificare il documento in questione. La sua domanda, nella lettera del 22 agosto 2018, avrebbe soddisfatto tali condizioni. Pertanto, secondo il ricorrente, l'OLAF aveva l'obbligo, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001, di informarlo del suo diritto di presentare una domanda di conferma ai sensi del paragrafo 2 di detta disposizione, cosa che l'OLAF non avrebbe fatto. Pertanto, il rigetto della sua domanda, presentata con la lettera controversa, dovrebbe essere considerato come una decisione definitiva di rigetto, che può formare oggetto di un ricorso di annullamento.

71. Tale argomento è fondato.

72. È certamente vero che la procedura di accesso ai documenti della Commissione si svolge in due fasi. La risposta a una domanda iniziale, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 1049/2001, costituisce quindi generalmente solamente una prima presa di posizione, in linea di principio non impugnabile [45]. Tuttavia, in via eccezionale, qualora la Commissione prenda posizione in modo definitivo su una siffatta risposta, quest'ultima può essere oggetto di un ricorso di annullamento [46].

[42] V., supra, paragrafo 23 delle presenti conclusioni.

[43] V., supra, paragrafi da 57 a 58 delle presenti conclusioni, nonché punti da 63 a 70 dell'ordinanza impugnata.

[44] V., supra, paragrafo 22 delle presenti conclusioni.

[45] Ordinanza del 15 febbraio 2012, Internationaler Hilfsfonds/Commissione (C-208/11 P, non pubblicata, EU:C:2012:76, punto 30), nonché sentenza del 2 ottobre 2014, Strack/Commissione (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punto 36).

[46] V., in tal senso, sentenza del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punti da 58 a 62), e sentenza del 2 ottobre 2014, Strack/Commissione (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punto 36).

73. Orbene, contrariamente all'opinione espressa dal Tribunale al punto 69 dell'ordinanza impugnata, risulta proprio dalle circostanze del presente procedimento che la risposta dell'OLAF nella lettera controversa avrebbe dovuto essere considerata definitiva per quanto riguarda la domanda di accesso ai documenti. Tale questione non riguarda d'altronde, come sostiene la Commissione, la valutazione dei fatti da parte del Tribunale, bensì la qualificazione giuridica di tali fatti, che può essere esaminata nell'ambito di un'impugnazione [47].

74. Secondo la giurisprudenza, la procedura in due tempi istituita dal regolamento n. 1049/2001 ha lo scopo di consentire alla Commissione di prendere rapidamente decisioni con riferimento all'accesso ai documenti e, se del caso, di riesaminare le decisioni negative. Ciò è inteso in particolare a prevenire ulteriori controversie [48]. Tuttavia, una siffatta procedura in due tempi ha senso solo se la Commissione intende effettivamente lasciare aperta la possibilità di modificare la propria decisione dopo la prima decisione negativa. Essa esprime tale intenzione informando il richiedente del diritto di presentare una domanda confermativa ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001. A tal proposito, il Tribunale ha già stabilito in decisioni precedenti che, in assenza di tale informazione, un ricorso contro il diniego della domanda iniziale di accesso è ricevibile [49], in quanto l'assenza di tale informazione traduce precisamente il carattere definitivo del rigetto.

75. Il fatto che, nel caso di specie, secondo l'analisi del Tribunale la mancata menzione della possibilità di presentare una domanda confermativa sia dovuta al fatto che l'OLAF ha interpretato tale domanda come una domanda di accesso al fascicolo, è irrilevante.

76. Infatti, come giustamente rilevato dal ricorrente, il regolamento n. 1049/2001 non prevede altre condizioni di ricevibilità di una domanda di accesso ai documenti, se non che la domanda sia formulata in una delle lingue dell'Unione e che sia sufficientemente precisa da permettere all'istituzione interessata di identificare il documento in questione. Non è quindi necessario che il richiedente fondi esplicitamente la sua domanda sul regolamento n. 1049/2001. Al contrario, le istituzioni dell'Unione interessate da tale regolamento dovrebbero sapere che il diritto dell'Unione ha stabilito un diritto generale di accesso ai documenti, il quale è disciplinato proprio dalle norme di tale regolamento. Ciò significa che qualsiasi domanda di accesso ai documenti rientra potenzialmente nel campo di applicazione di tali norme e che il suo rifiuto deve essere valutato alla luce delle eccezioni ivi previste. Il fatto che una domanda di accesso ai documenti sia presentata nell'ambito di un procedimento disciplinato da un altro quadro normativo, in questo caso il regolamento n. 883/2013, non esclude che tale domanda rientri comunque nell'ambito di applicazione del regolamento n. 1049/2001 [50].

77. Pertanto, un'istituzione dell'Unione alla quale è applicabile il presente regolamento deve indicare al richiedente il suo diritto di presentare una domanda confermativa ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, qualora intenda lasciare aperta la possibilità di riesaminare il rifiuto di una domanda di accesso ai documenti. In caso contrario, essa deve accettare che il rifiuto sia considerato definitivo e direttamente soggetto al controllo giudiziario.

47 Sentenza del 23 novembre 2017, Bionorica e Diapharm/Commissione (C-596/15 P e C-597/15 P, EU:C:2017:886, punto 55).

48 Sentenza del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punti 53 e 54).

49 Sentenze del Tribunale del 9 settembre 2009, Brink's Security Luxembourg/Commissione (T-437/05, EU:T:2009:318, punti 74 e 75); del 23 gennaio 2017, Justice & Environment/Commissione (T-727/15, non pubblicata, EU:T:2017:18, punto 14); dell'11 dicembre 2018, Arca Capital Bohemia/Commissione (T-440/17, EU:T:2018:898, punto 20), e dell'11 dicembre 2018, Arca Capital Bohemia/Commissione (T-441/17, non pubblicata, EU:T:2018:899, punto 19).

50 V., ad esempio, sentenze del 28 giugno 2012, Commissione/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393) e Commissione/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), nonché del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

78. Peraltro se, anche in assenza di tale informazione, un ricorso contro una decisione di diniego fosse irricevibile per mancanza di una domanda di conferma, ciò costituirebbe addirittura un incentivo ad omettere abusivamente le informazioni sui mezzi di ricorso. Tale incentivo sarebbe particolarmente marcato proprio in casi politicamente delicati, come quello in esame.

79. Pertanto, nella fattispecie si sarebbe dovuto presumere che l'OLAF avesse adottato una posizione di diniego definitiva, nella lettera controversa, con riferimento alla richiesta di accesso ai documenti presentata dal ricorrente. Tale lettera era quindi direttamente suscettibile di essere oggetto di un'azione di annullamento. Il Tribunale ha quindi commesso un errore di diritto nel dichiarare irricevibile la domanda del ricorrente diretta all'annullamento del rifiuto dell'OLAF di accordargli l'accesso a taluni documenti.

3. Conclusione intermedia

80. Da quanto sopra esposto consegue che l'ordinanza impugnata deve essere annullata nella parte in cui ha dichiarato irricevibile il ricorso proposto dal ricorrente contro il rifiuto dell'OLAF di accordargli l'accesso a taluni documenti. Il Tribunale ha, invece, giustamente respinto il ricorso nei limiti in cui riguardava il diniego dell'OLAF di indagare sullo svolgimento delle indagini precedenti [51].

B. Sul rinvio della causa dinanzi al Tribunale

81. In conformità dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, la Corte può statuire definitivamente sulla controversia, qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

82. Nella fattispecie, la questione del rinvio della causa al Tribunale si pone solo in relazione al capo delle conclusioni presentate in primo grado, volto all'annullamento del rifiuto dell'OLAF di concedere al ricorrente l'accesso a taluni documenti.

83. Al riguardo, lo stato degli atti consente alla Corte di pronunciarsi definitivamente sulla ricevibilità del capo delle conclusioni presentate in primo grado. Infatti, dall'esame del secondo motivo di ricorso risulta che tale domanda è ricevibile.

84. Pertanto, da un lato, tale esame ha dimostrato che il rifiuto da parte dell'OLAF della domanda di accesso ai documenti costituisce una decisione definitiva di rigetto della domanda ai sensi degli articoli 7 e 8 del regolamento n. 1049/2001, con la quale l'OLAF ha stabilito la sua posizione definitiva e che, pertanto, può essere direttamente oggetto di un ricorso di annullamento [52].

85. D'altra parte, da tale esame risulta che il Tribunale, dal canto suo, non ha verificato se il ricorso presentato contro il rifiuto dell'OLAF di concedere al ricorrente l'accesso a determinati documenti fosse ricevibile alla luce del diritto di accesso al fascicolo di una persona interessata dalle indagini dell'OLAF [53]. Tuttavia, non si intravede alcuna ragione per cui il ricorso dovrebbe essere irricevibile sotto tale aspetto.

[51] V., supra, paragrafi da 51 a 53 delle presenti conclusioni.

[52] V., supra, paragrafi da 73 a 79 delle presenti conclusioni.

[53] V., supra, paragrafi da 57 a 59 delle presenti conclusioni.

86. Pertanto, nel suo ricorso in primo grado, il ricorrente ha fatto valere, ancorché implicitamente, il diritto di accesso al fascicolo [54].

87. Invero, la questione se il ricorrente debba essere considerato persona interessata dal fascicolo, circostanza che l'OLAF ha negato, dipende non solo dalla risposta alla questione se, nell'ambito del diritto di accesso al fascicolo delle indagini, il ricorrente possa avere accesso al fascicolo delle indagini precedenti, ma anche dalla risposta alla questione se il diniego di accesso a tale fascicolo sia idoneo a produrre effetti giuridici nei suoi confronti e costituisca quindi un atto impugnabile. Tuttavia, l'esame degli argomenti sollevati dalle parti a questo proposito riguarda il merito del ricorso contro il diniego di accesso al fascicolo o, in ogni caso, è così strettamente legato allo stesso, che è impossibile rispondere nell'ambito dell'esame della sua ricevibilità.

88. In ogni caso, la ricevibilità del ricorso diretto contro il diniego di accesso al fascicolo non può essere respinta per il fatto che esso avrebbe l'effetto di eludere il termine di ricorso contro le relazioni finali [55], in quanto occorre esaminare se il ricorrente non sia stato erroneamente qualificato come «persona interessata» ai sensi dell'articolo 2, punto 5, del regolamento n. 883/2013, in tali relazioni.

89. Infatti, a prescindere dal fatto che l'impugnabilità di tali relazioni nell'ambito di un ricorso di annullamento è controversa e non ancora definitivamente stabilita [56], il diritto di accesso al fascicolo di una persona (asseritamente) interessata da un'indagine dell'OLAF deve in ogni caso poter essere esercitabile indipendentemente dal fatto che tale persona abbia impugnato (eventualmente con successo) la relazione finale di un'indagine. Infatti, è senz'altro possibile che la necessità di chiedere l'accesso al fascicolo di un'indagine dell'OLAF non sorga nel momento in cui la persona viene a conoscenza della relazione d'indagine, ma solo successivamente, in particolare, in ragione delle conseguenze che le autorità nazionali traggono dalle conclusioni dell'OLAF, sulla base delle azioni da esse intraprese o nell'ambito di un ricorso per risarcimento.

90. Ne consegue che, nell'ambito dell'esame del suo diritto di accesso al fascicolo, non si può opporre al ricorrente che gli è preclusa la possibilità di sostenere che l'OLAF ha erroneamente omesso di qualificarlo come «persona interessata».

91. Infine, non si può neppure ritenere irrilevante il fatto che il ricorso di primo grado volto ad ottenere l'annullamento del rifiuto dell'OLAF di concedere al richiedente l'accesso ai documenti richiesti, sia esaminato alla luce del regolamento n. 1049/2001 o del diritto di accesso di una persona al fascicolo di un procedimento che la riguarda. Infatti, queste due basi giuridiche perseguono ciascuna obiettivi diversi. Così, il diritto di accedere ai documenti di ogni cittadino dell'Unione mira a conferire al pubblico un accesso ai documenti delle istituzioni che sia il più ampio possibile [57], mentre il diritto di accesso al fascicolo fa parte dei diritti della difesa di una persona interessata da un provvedimento, non solo durante ma anche dopo la conclusione di un procedimento [58]

54 V., supra, paragrafi 60 e 61 delle presenti conclusioni.

55 Nella fattispecie il ricorso in primo grado è stato presentato dopo la scadenza di tale termine; v. supra paragrafo 38 delle presenti conclusioni.

56 V., supra, paragrafi 35 e 36 delle presenti conclusioni.

57 V. sentenza del 27 febbraio 2014, Commissione/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

58 V., in tal senso, sentenza del 13 settembre 2018, UBS Europe e a. (C-358/16, EU:C:2018:715, punto 61 e giurisprudenza ivi citata), nonché mie conclusioni nella causa UBS Europe e a. (C-358/16, EU:C:2017:606, paragrafo 80 e giurisprudenza ivi citata).

92. Date siffatte circostanze, è del tutto possibile che l'esame della questione se un richiedente abbia accesso a un determinato documento porti a conclusioni diverse a seconda della base giuridica sulla quale esso viene effettuato. Così, ad esempio, è perfettamente ipotizzabile che l'eccezione basata sulla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, prevista dall'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001, che giustifica il rifiuto di una domanda di accesso ai documenti ai sensi di detto regolamento, non possa essere invocata nei confronti di un richiedente che chiede l'accesso al fascicolo che lo riguarda e che riesca a dimostrare il proprio interesse. Al contrario, è ipotizzabile che una persona che non dimostri con successo di essere interessata da un'indagine possa comunque ottenere l'accesso a taluni documenti del fascicolo dell'indagine, attraverso il diritto generale di accesso ai documenti.

93. Dalle considerazioni che precedono consegue che il Tribunale può respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione per quanto riguarda il capo delle conclusioni volto all'annullamento del rifiuto dell'OLAF di concedere al ricorrente l'accesso a determinati documenti. Al fine di una pronuncia sulla fondatezza di tale domanda alla luce sia del diritto di accesso al fascicolo, sia del regolamento n. 1049/2001, occorre rinviare la causa al Tribunale.

94. Non occorre quindi statuire sulla domanda di mezzi istruttori presentata dal ricorrente [59].

VI. Spese

95. Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la Corte statuisce sulle spese quando l'impugnazione è accolta e essa stessa statuisce definitivamente sulla controversia. A norma dell'articolo 138, paragrafo 3, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di quest'ultimo, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Tuttavia, qualora ciò appaia giustificato alla luce delle circostanze del caso di specie, la Corte può decidere che una parte sostenga, oltre alle proprie spese, una quota delle spese della controparte.

96. Nella fattispecie è vero che, da un lato, l'impugnazione è respinta nella parte in cui verte sul ricorso diretto contro il rifiuto dell'OLAF di indagare sullo svolgimento delle indagini precedenti e l'ordinanza impugnata è confermata nella parte in cui ha respinto in quanto irricevibile il capo delle conclusioni presentato al riguardo.

97. D'altra parte, l'impugnazione è accolta nella parte in cui riguarda il ricorso contro il rifiuto dell'OLAF di concedere al ricorrente l'accesso a taluni documenti, l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione per quanto riguarda tale capo delle conclusioni è respinta e la causa è rinviata al Tribunale affinché si pronunci su detta domanda. Inoltre, nell'ambito dell'esame del secondo motivo di impugnazione, è emerso che l'approccio della Commissione non era costruttivo, dal momento che la sua eccezione di irricevibilità era viziata dalla stessa contraddizione del ragionamento del Tribunale [60].

98. Alla luce di tali circostanze, appare giustificato, nel caso di specie, condannare la Commissione a sopportare sia le spese da essa sostenute nel presente procedimento e in primo grado e relative all'eccezione di irricevibilità, sia la metà delle spese sostenute dal ricorrente nel presente procedimento e in primo grado relative all'eccezione di irricevibilità.

[59] V., supra, paragrafo 30 delle presenti conclusioni.

[60] V., supra, paragrafi 56 e 59 delle presenti conclusioni.

99. A sua volta, il ricorrente deve essere condannato a sopportare la metà delle spese da esso sostenute nell'ambito del presente procedimento e quelle in primo grado relative l'eccezione di irricevibilità.

100. Le spese sono riservate quanto al resto [61].

VII. Conclusione

101. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di statuire come segue:

1. L'ordinanza del Tribunale dell'Unione europea del 12 maggio 2020, Dragnea/Commissione (T-738/18, non pubblicata, EU:T:2020:208), è annullata nella parte in cui ha respinto in quanto irricevibile la domanda di annullamento del rifiuto dell'OLAF di concedere al sig. Liviu Dragnea l'accesso a taluni documenti e ha condannato il sig. Liviu Dragnea a sopportare le spese.

2. L'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione europea dinanzi al Tribunale dell'Unione europea è respinta nella parte in cui riguarda la domanda di annullamento del rifiuto dell'OLAF di concedere al sig. Liviu Dragnea l'accesso a taluni documenti.

3. La causa è rinviata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea affinché statuisca sulla stessa domanda di annullamento del rifiuto dell'OLAF di concedere al sig. Liviu Dragnea l'accesso a taluni documenti.

4. L'impugnazione è respinta quanto al resto.

5. La Commissione europea è condannata a sopportare le spese da essa sostenute nell'ambito del presente procedimento e quelle sostenute in primo grado relative all'eccezione di irricevibilità, nonché alla metà delle spese sostenute dal sig. Liviu Dragnea nel presente procedimento e in primo grado relative all'eccezione di irricevibilità.

6. Il sig. Liviu Dragnea è condannato a sopportare la metà delle spese da esso sostenute nell'ambito del presente procedimento e quelle in primo grado relative all'eccezione di irricevibilità

7. Le spese sono riservate quanto al resto.

[61] V., in tal senso, sentenza del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punto 69).