SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

4 ottobre 2006 *

Nella causa T-193/04,

Hans-Martin Tillack, residente a Bruxelles (Belgio), rappresentato dal sig. I. Forrester, QC, dagli avv.ti T. Bosly, C. Arhold, N. Flandin, J. Herrlinger e J. Siaens,

ricorrente,

sostenuto da

International Federation of Journalists (IFJ), con sede in Bruxelles (Belgio), rappresentata dagli avv.ti A. Bartosch e T. Grupp,

interveniente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. C. Docksey e C. Ladenburger, in qualità di agenti,

convenuta,

* Lingua processuale: l'inglese.

avente ad oggetto, da una parte, la domanda di annullamento dell'atto con il quale, l'11 febbraio 2004, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha trasmesso alle autorità giudiziarie tedesche e belghe informazioni relative a sospetti di violazione del segreto professionale e di corruzione e, dall'altra, la domanda di risarcimento del danno morale subito dal ricorrente a seguito di tale trasmissione di informazioni e della pubblicazione di comunicati stampa da parte dell'OLAF,

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

composto dal sig. H. Legal, presidente, dalla sig.ra P. Lindh e dal sig. V. Vadapalas, giudici,

cancelliere: sig. J. Plingers, amministratore,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'11 maggio 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), istituito dalla decisione della Commissione 28 aprile 1999, 1999/352/CE, CECA, Euratom (GU L 136, pag. 20), è incaricato, in particolare, di effettuare indagini amministrative interne destinate a ricercare i fatti gravi, connessi all'esercizio di attività professionali, che possono costituire una violazione degli obblighi dei funzionari e agenti delle Comunità perseguibile sul piano disciplinare e, se del caso, penale.

2 Il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 25 maggio 1999, n. 1073, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 136, pag. 1), disciplina i controlli, le verifiche e le azioni svolti dai dipendenti dell'OLAF nell'esercizio delle loro funzioni.

3 Il 'considerando' 13 del regolamento n. 1073/1999 così dispone:

«considerando che spetta alle autorità competenti nazionali, o eventualmente alle istituzioni, organi o organismi decidere, in base alla relazione redatta dall'[OLAF], sui provvedimenti da prendere a seguito delle indagini; che occorre tuttavia prevedere l'obbligo per il direttore dell'[OLAF] di trasmettere direttamente alle autorità giudiziarie dello Stato membro interessato le informazioni raccolte dall'[OLAF] in occasione delle indagini interne su fatti penalmente perseguibili».

4 L'art. 6 del regolamento n. 1073/1999, rubricato «Esecuzioni delle indagini», prevede, al suo n. 6, che «[g]li Stati membri provvedono affinché le loro autorità competenti, secondo le disposizioni nazionali, forniscono agli agenti dell'[OLAF] il contributo necessario all'assolvimento dei loro compiti».

5 L'art. 9 del regolamento n. 1073/1999, dal titolo «Relazione sulle indagini e provvedimenti conseguenti alle indagini», è così formulato al suo n. 2:

«(...) Le relazioni così elaborate costituiscono gli elementi di prova nei procedimenti amministrativi o giudiziari dello Stato membro nel quale risulti necessario avvalersene al medesimo titolo e alle medesime condizioni delle relazioni amministrative redatte dagli ispettori amministrativi nazionali (...)».

6 L'art. 10 del regolamento n. 1073/1999, rubricato «Trasmissione di informazioni da parte dell'[OLAF]», dispone, al n. 2, quanto segue:

«(...) [I]l direttore dell'[OLAF] trasmette alle autorità giudiziarie dello Stato membro interessato le informazioni raccolte dall'[OLAF] in occasione di indagini interne su fatti penalmente perseguibili (...)».

Fatti all'origine della controversia

7 Il ricorrente è giornalista, alle dipendenze della rivista tedesca *Stern*.

8 Con un memorandum in data 31 agosto 2001 il sig. Van Buitenen, dipendente della Commissione delle Comunità europee, ha menzionato possibili irregolarità commesse in vari servizi della Commissione (in prosieguo: il «memorandum Van Buitenen»). Copia di tale documento è stata ricevuta dall'OLAF il 5 settembre 2001.

9 Il 23 ottobre 2001, il direttore dell'OLAF ha incaricato l'unità «Magistrati, consulenza e seguito giudiziario» di valutare le affermazioni contenute nel memorandum Van Buitenen e di formulare raccomandazioni quanto al seguito da darvi.

10 Il 31 gennaio 2002 l'unità «Magistrati, consulenza e seguito giudiziario» ha inviato una nota interna a carattere riservato, contenente dodici proposte e raccomandazioni, tra le quali l'avvio di indagini per alcune delle affermazioni contenute nel memorandum. Sulla base di tale documento, la detta unità ha redatto una nota riassuntiva, in data 14 febbraio 2002, anch'essa di carattere riservato.

11 Il ricorrente ha redatto due articoli, pubblicati da *Stern* rispettivamente il 28 febbraio e il 7 marzo 2002, nei quali ha riferito su casi di irregolarità in seno alle istituzioni europee. Tali articoli erano fondati sul memorandum Van Buitenen e sulla nota dell'OLAF del 31 gennaio 2002.

12 Il 12 marzo 2002 l'OLAF, sospettando che le sue note riservate del 31 gennaio e del 14 febbraio 2002 fossero state divulgate in maniera illecita, ha avviato un'indagine interna al fine di identificare i funzionari o agli agenti delle Comunità europee all'origine della fuga di notizie.

13 Il 22 marzo 2002 il direttore della direzione «Intelligence, strategia operativa e servizi dell'informazione» dell'OLAF ha inviato una nota al direttore dell'OLAF per segnalargli che, secondo una fonte di informazioni attendibile, il ricorrente avrebbe consegnato EUR 8 000 a un dipendente dell'OLAF al fine di ottenere vari documenti connessi con il caso Van Buitenen. Lo stesso giorno, il portavoce dell'OLAF ha precisato al direttore dell'OLAF di aver incontrato il sig. G., portavoce della Commissione per il bilancio e la lotta antifrode, e che quest'ultimo gli aveva dichiarato di essere stato informato da un giornalista di *Stern* del fatto che il ricorrente aveva versato denaro ad un membro dell'OLAF per procurarsi dei documenti.

14 Il 27 marzo 2002 l'OLAF ha pubblicato un comunicato stampa, intitolato «Indagine interna in ordine ad una fuga di notizie riservate» dal seguente tenore:

«(...) A seguito di un'apparente fuga di notizie riservate contenute in una relazione predisposta dall'OLAF, l'[OLAF] ha deciso, conformemente all'art. 5, n. 1, del regolamento (...) n. 1073/1999, di avviare un'indagine interna. Secondo le informazioni prevenute all'[OLAF], un giornalista ha ricevuto vari documenti

relativi alla questione denominata "caso Van Buitenen". Non è escluso che sia stato versato danaro ad una persona all'interno dell'OLAF (se non di un'altra istituzione) per ottenere tali documenti (...).

L'[OLAF] rispetta sempre le norme etiche più rigorose. Esso conduce le sue indagini in maniera totalmente indipendente. Tuttavia, è necessario sottolineare che la corruzione attiva o il pagamento di un dipendente dietro fornitura di notizie riservate è contro la legge in Belgio. Per giunta, le informazioni ottenute dall'OLAF nello svolgimento delle sue indagini sono protette dalle disposizioni del diritto belga in materia. Qualora, a seguito dell'indagine interna, sia accertata un'attività di natura illegale, l'[OLAF] intende perseguirne gli autori, conformemente alle disposizioni disciplinari e penali applicabili (...)».

15 In risposta, *Stern* ha pubblicato, il 28 marzo 2002, un comunicato stampa con il quale, da un lato, ha confermato di essere in possesso del memorandum Van Buitenen e, dall'altro, ha sottolineato di non aver versato denaro a dipendenti delle Comunità europee per ottenere documenti connessi con tale caso. Tale comunicato cita il nome e l'indirizzo del ricorrente. Il 3 aprile 2002 *Stern* ha anche scritto al presidente del comitato di sorveglianza dell'OLAF per protestare contro le affermazioni dell'OLAF.

16 Il 4 aprile 2002 la rivista *European Voice* ha affermato che, secondo un portavoce dell'OLAF, quest'ultimo disponeva «a prima vista» di «prove» da cui risultava che «un pagamento poteva essere avvenuto» e trattava seriamente tale questione.

17 Nel corso di una riunione tenutasi il 9 e il 10 aprile 2002, il comitato di sorveglianza dell'OLAF ha chiesto di essere informato degli indizi che confortavano i sospetti di versamenti di danaro in questo caso.

18 L'11 aprile 2002 il portavoce dell'OLAF ha inviato una lettera ad alcuni dipendenti dell'OLAF precisando quanto segue:

«(...) I soli fatti certi sono, per il momento, che un documento riservato dell'OLAF è pervenuto in possesso della stampa (e ciò non sarebbe dovuto avvenire), [e] che vi erano "voci" che circolavano intorno all'OLAF e intorno alla Commissione (...) secondo le quali tali documenti sarebbero stati addirittura "pagati" (persino con l'indicazione di un importo ...) (...) È inammissibile che (...) il rischio che notizie riservate dell'OLAF siano ottenute dalla stampa e che tali notizie siano ottenute corrompendo un pubblico funzionario [e che] sospetti, "voci" o "speculazioni", come quelli intervenuti intorno all'[OLAF] nelle settimane scorse, restino senza verifica della loro fondatezza su un servizio di indagini (...)».

19 Il 22 ottobre 2002 il ricorrente ha presentato al Mediatore europeo una denuncia (1840/2002/GG) riguardante il comunicato stampa dell'OLAF del 27 marzo 2002.

20 Il 9 dicembre 2002 gli inquirenti dell'OLAF hanno ufficialmente sentito il sig. G. Quest'ultimo ha affermato che, secondo uno dei suoi ex colleghi di *Stern* di cui ha rifiutato di rivelare il nome, il ricorrente avrebbe ricevuto DEM 8 000 o EUR 8 000 per procurarsi informazioni sulla Commissione o eventualmente sull'OLAF.

21 Il 18 giugno 2003 il Mediatore ha sottolineato, nel suo progetto di raccomandazione relativo alla denuncia del ricorrente, che, affermando l'esistenza di un reato di corruzione senza che ciò fosse suffragato da elementi di fatto nel contempo sufficienti e pubblicamente verificabili, l'OLAF aveva agito in maniera sproporzionata, il che costituiva un caso di cattiva amministrazione. Esso raccomandava che l'OLAF ritrattasse le affermazioni di corruzione pubblicate, che potevano essere comprese come riguardanti il denunciante.

22 A seguito di tale progetto di raccomandazione, il 30 settembre 2003 l'OLAF ha pubblicato un comunicato stampa dal titolo: «Chiarimento dell'OLAF in ordine ad un'apparente fuga di notizie», redatto come segue:

«Il 27 marzo 2002, l'(...) OLAF ha pubblicato un comunicato stampa che annunciava l'apertura di un'indagine interna conformemente al regolamento (...) n. 1073/1999 in ordine ad un'apparente fuga di notizie riservate contenute in una relazione elaborata in seno all'[OLAF].

Tale comunicato precisava che, secondo informazioni ricevute dall'[OLAF], un giornalista si era procurato vari documenti relativi alla questione detta caso "Van Buitenen" e che non era escluso che fosse stato versato danaro a qualcuno all'interno dell'OLAF (se non di un'altra istituzione) per ottenere tali documenti.

L'indagine dell'OLAF al riguardo non è chiusa ma l'[OLAF] non ha finora trovato prove che tale pagamento sia effettivamente avvenuto».

23 Il 12 novembre 2003 il ricorrente ha pubblicato sul sito Internet di *Stern* un articolo che criticava l'operato del direttore dell'OLAF.

24 Nella sua decisione finale del 20 novembre 2003, relativa alla denuncia 1840/2002/GG, il Mediatore ha riaffermato che l'OLAF si era reso responsabile di un caso di cattiva amministrazione e ha ritenuto che l'OLAF, che aveva accettato il suo progetto di raccomandazione, non l'aveva applicato in maniera soddisfacente. Di conseguenza, esso ha ritenuto che un commento critico da parte sua potesse costituire una riparazione adeguata per il denunciante.

25 Il 6 gennaio 2004 il sig. G., che aveva lasciato la Commissione nel luglio 2003, è stato nuovamente sentito dagli inquirenti dell'OLAF. Egli ha, da un lato, confermato le affermazioni formulate nel corso della sua prima audizione e, dall'altro, rivelato il nome della persona che lo aveva informato.

26 Il 20 e il 21 gennaio 2004, nel corso di una riunione del comitato di sorveglianza dell'OLAF, il direttore ha informato il comitato degli «sviluppi di un caso in corso», precisando che essi implicavano contatti riservati con autorità giudiziarie nazionali. Secondo il verbale della riunione, i membri del comitato hanno accettato, «tenuto conto della particolarità del caso affrontato, di ricevere un'informazione differita (...), con la precisazione che [sarebbe spettato] all'OLAF a tempo debito fornire un'informazione sufficiente all'istituzione interessata».

27 L'11 febbraio 2004 l'OLAF ha trasmesso alle autorità giudiziarie di Bruxelles (Belgio) e di Amburgo (Germania) informazioni relative a sospetti di violazione del segreto professionale e di corruzione, facendo riferimento all'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1073/1999.

28 Sulla base delle informazioni trasmesse le autorità giudiziarie belghe, così come le autorità giudiziarie tedesche, hanno avviato un'istruttoria per presunta corruzione e, nel caso delle autorità giudiziarie belghe, per violazione del segreto professionale.

29 Il 19 marzo 2004, su richiesta del giudice istruttore incaricato del caso, la polizia belga ha effettuato una perquisizione del domicilio e dell'ufficio del ricorrente e ha sequestrato o messo sotto sigillo dei documenti professionali nonché degli effetti personali.

30 Il ricorrente ha proposto ricorso contro tale sequestro dinanzi ai giudici belgi. Al termine di tale procedimento, la Cour de cassation belga ha respinto il suo ricorso, nel merito, il 1° dicembre 2004.

31 Il 15 aprile 2004 il ricorrente ha scritto al direttore dell'OLAF per dolersi della procedura seguita e chiedere l'accesso al fascicolo d'indagine che lo riguardava.

32 Il 7 maggio 2004 una copia della lettera inviata alle autorità giudiziarie belghe l'11 febbraio 2004, espurgata dai suoi elementi confidenziali, è stata trasmessa al presidente del comitato di sorveglianza dell'OLAF. Alla fine dello stesso mese, anche il ricorrente ha ottenuto copia della detta lettera.

33 Il 12 maggio 2005 il Mediatore ha inviato una relazione speciale al Parlamento europeo in ordine alla denuncia 2485/2004/GG, presentata dal ricorrente. Secondo tale relazione, l'OLAF avrebbe dovuto riconoscere di aver fatto dichiarazioni scorrette e ingannevoli nelle memorie da esso inviate al Mediatore nell'ambito dell'indagine relativa alla denuncia 1840/2002/CG. Il Mediatore ha anche proposto che il Parlamento adottasse tale raccomandazione come risoluzione.

Procedimento e conclusioni delle parti

34 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 1° giugno 2004, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.

35 Con atto separato, registrato nella cancelleria del Tribunale il 4 giugno 2004, il ricorrente ha proposto una domanda sostanzialmente diretta a veder disporre, da una parte, la sospensione dell'esecuzione di qualsiasi provvedimento da adottare nell'ambito della pretesa denuncia depositata dall'OLAF l'11 febbraio 2004 presso le autorità giudiziarie belghe e tedesche e, dall'altra, l'ingiunzione all'OLAF di astenersi dall'ottenere, dall'ispezionare, dall'esaminare o sentire il contenuto di qualsiasi documento e di qualsiasi informazione in possesso delle autorità giudiziarie belghe a seguito della perquisizione effettuata nel suo domicilio e nel suo ufficio il 19 marzo 2004.

36 Con atto depositato in cancelleria il 17 giugno 2004, l'International Federations of Journalists (IFJ) ha presentato una domanda di intervento a sostegno delle conclusioni del ricorrente.

37 Con ordinanza del presidente del Tribunale 15 ottobre 2004, causa T-193/04 R, Tillack/Commissione (Racc. pag. II-3575), il presidente del Tribunale ha respinto la domanda di provvedimenti provvisori e ha riservato le spese.

38 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte 24 dicembre 2004, il ricorrente ha proposto un'impugnazione contro la citata ordinanza Tillack/Commissione.

39 Con ordinanza 26 gennaio 2005, il presidente della Quarta Sezione del Tribunale ha ammesso l'intervento dell'IFJ nella presente causa. L'interveniente ha depositato la sua memoria e le altre parti hanno depositato le loro osservazioni su quest'ultima entro i termini impartiti.

40 Con ordinanza 19 aprile 2005, causa C-521/04 P(R), Tillack/Commissione (Racc. pag. I-3103), il presidente della Corte ha respinto l'impugnazione nel procedimento sommario e il ricorrente è stato condannato alle spese.

41 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di passare alla fase orale.

42 Le difese orali e le risposte delle parti ai quesiti orali rivolti dal Tribunale sono state sentite nel corso dell'udienza dell'11 maggio 2006.

43 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione dell'OLAF di presentare alle autorità giudiziarie tedesche e belghe la «denuncia» dell'11 febbraio 2004;

— condannare la Commissione a risarcirlo per un importo che il Tribunale vorrà determinare, oltre agli interessi che il Tribunale vorrà fissare;

— ordinare ogni altra misura necessaria alla giustizia;

— condannare la Commissione alle spese.

44 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare irricevibili la domanda di annullamento e la domanda di risarcimento danni;

— in subordine, respingere le dette domande;

— condannare il ricorrente alle spese.

45 L'IFJ conclude che il Tribunale voglia annullare la decisione dell'OLAF dell'11 febbraio 2004 di «sporgere denuncia» presso le autorità giudiziarie tedesche e belghe.

In diritto

Sulla ricevibilità delle conclusioni dirette all'annullamento dell'atto con il quale l'OLAF ha trasmesso informazioni alle autorità giudiziarie tedesche e belghe

Argomenti delle parti

46 Senza sollevare formalmente un'eccezione di irricevibilità, la Commissione fa valere che il ricorso di annullamento è manifestamente irricevibile, in mancanza di un atto impugnabile ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE.

47 Facendo riferimento all'ordinanza del Tribunale 18 dicembre 2003, causa T-215/02, Gómez-Reino/Commissione (Racc. PI pagg. I-A-345 e II-1685, punti 50 e 51), la Commissione sostiene che l'atto con il quale l'OLAF ha trasmesso informazioni alle autorità giudiziarie belghe e tedesche, conformemente all'obbligo posto dall'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1073/1999, costituisce un atto preparatorio che, di per sé,

non modifica la situazione giuridica del ricorrente. Infatti, solo le autorità giudiziarie nazionali deciderebbero il seguito da dare alle informazioni trasmesse scegliendo o no, a seconda del loro diritto nazionale, di avviare un'indagine giudiziaria, di ordinare mezzi istruttori e di avviare procedimenti penali. Il giudice nazionale sarebbe poi competente a condannare o meno la persona interessata.

48 La Commissione rileva altresì che, nella sentenza 15 gennaio 2003, cause riunite T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 e T-272/01, Philip Morris International e a./Commissione (Racc. pag. II-1), il Tribunale avrebbe considerato che la decisione della Commissione di intentare un'azione civile dinanzi ad un giudice americano non era impugnabile ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, in quanto tale azione non modificava di per sé la situazione giuridica del convenuto. Secondo la Commissione, tale giurisprudenza deve applicarsi a maggior ragione al caso di specie, in cui l'OLAF non ha presentato denuncia né proposto ricorso, ma ha semplicemente trasmesso informazioni di fatto in grado di indurre o meno le autorità competenti ad avviare un procedimento nel quale né l'OLAF né la Commissione hanno in linea di principio la qualità di parte.

49 Inoltre, l'obbligo di cooperazione, previsto dall'art. 10 CE, non produrrebbe effetti giuridici vincolanti nei confronti delle autorità giudiziarie nazionali o del ricorrente. L'art. 6, n. 6, del regolamento n. 1073/1999 non si applicherebbe agli atti effettuati nel corso di indagini penali condotte dalle autorità giudiziarie nazionali degli Stati membri dopo aver ricevuto informazioni dall'OLAF. Quanto al regolamento (Euratom, CE) del Consiglio 11 novembre 1996, n. 2185, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (GU L 292, pag. 2), esso non avrebbe alcun rapporto con la presente causa.

50 D'altro canto, il ricorrente avrebbe beneficiato di una tutela giurisdizionale effettiva. In primo luogo, poiché il mandato di perquisizione belga costituiva il solo atto avente un'incidenza sulla libertà di espressione del ricorrente, la tutela giurisdizionale contro tale atto dovrebbe essere garantita dai giudici belgi. In secondo luogo,

anche qualora una mandato di perquisizione nazionale sia emesso sulla base di informazioni trasmesse dall'OLAF, i rimedi giuridici nazionali garantirebbero pure la tutela giurisdizionale del ricorrente, anche se l'art. 234 CE potrebbe allora trovare applicazione qualora l'interessato faccia valere, dinanzi al giudice nazionale, che l'OLAF ha violato il diritto comunitario nella sua procedura di indagine. In terzo luogo, il fatto che una trasmissione di informazioni operata in forza dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1073/1999 non possa essere contestata mediante ricorso di annullamento non significherebbe che un ricorso per risarcimento danni da responsabilità extracontrattuale dinanzi ai giudici comunitari sia a priori escluso.

51 Infine, la Commissione dichiara che ogni eccezione alle regole applicabili alla ricevibilità di un ricorso ai sensi dell'art. 230 CE avrebbe conseguenze nefaste per l'efficacia, la riservatezza e l'indipendenza delle indagini dell'OLAF. Essa ritiene che, anche se i giudici belgi avessero dichiarato irricevibile qualsiasi motivo relativo alla violazione delle forme sostanziali da parte dell'OLAF, la presente domanda di annullamento non sarebbe per questo ricevibile. La sentenza della Corte 30 marzo 2004, causa C-167/02 P, Rothley e a./Parlamento (Racc. pag. I-3149), non condurrebbe ad una conclusione diversa.

52 Il ricorrente fa valere che la sua domanda di annullamento, proposta ai sensi dell'art. 230 CE, è ricevibile.

53 Egli ritiene, innanzi tutto, che la «denuncia» dell'OLAF abbia prodotto effetti giuridici, in quanto le autorità nazionali hanno successivamente effettuato un'indagine. Infatti, gli Stati membri sarebbero tenuti a fornire il loro aiuto all'OLAF, conformemente all'art. 10 CE e al regolamento n. 1073/1999, in particolare al suo art. 6, n. 6.

54 Inoltre, gli interessi del ricorrente sarebbero insufficientemente protetti se dovesse attendere la decisione finale delle autorità belghe prima di poter contestare la

«denuncia» dell'OLAF. Più in generale, i giornalisti e i loro informatori sarebbero dissuasi dal rivelare informazioni concernenti le istituzioni comunitarie se corressero il rischio che le «denunce» presentate dall'OLAF portassero all'avvio di procedimenti penali. L'annullamento della misura contestata contribuirebbe anche a ripristinare la reputazione del ricorrente, che sarebbe stata seriamente pregiudicata dalle ripetute affermazioni menzognere dell'OLAF.

55 Secondo il ricorrente, impugnare la «denuncia» costituisce il solo mezzo efficace per vietare uno sfruttamento illecito delle informazioni raccolte dalle autorità belghe nel corso della perquisizione e tali da consentire l'identificazione delle fonti del ricorrente. Infatti, l'OLAF potrebbe costituirsi parte civile nel procedimento penale belga e, di conseguenza, chiedere l'accesso ai documenti sequestrati. Inoltre, l'annullamento della «denuncia» potrebbe, di per se stesso, avere conseguenze giuridiche, in particolare evitando la ripetizione di una pratica del genere da parte della Commissione.

56 Per quanto riguarda la citata ordinanza Gómez-Reino/Commissione, il ricorrente considera che le circostanze che hanno dato luogo a quest'ultima erano molto diverse da quelle del caso di specie.

57 D'altro canto, il regolamento n. 1073/1999 nonché il regolamento n. 2185/96 attribuirebbero diritti particolari all'OLAF, che opererebbe in stretta collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo.

58 In risposta all'affermazione della Commissione secondo la quale l'OLAF non ha mai chiesto alle autorità giudiziarie tedesche o belghe di prendere provvedimenti specifici, il ricorrente considera che essa è inesatta. Innanzi tutto, nella «denuncia» inviata alle autorità belghe, l'OLAF avrebbe raccomandato un'azione rapida a causa del preteso imminente trasloco del ricorrente a Washington (Stati Uniti). Inoltre, gli inquirenti dell'OLAF avrebbero già contattato dei funzionari nazionali il 13 e il

16 gennaio 2004 allo scopo di coordinare le misure di indagine. Infine, l'OLAF avrebbe richiesto alle autorità nazionali una perquisizione del domicilio e dell'ufficio del ricorrente al fine di raccogliere prove nell'ambito della sua indagine interna, il che sarebbe confermato da una dichiarazione del presidente del comitato di sorveglianza dell'OLAF alla House of Lords Select Committee on the Europea Union (Commissione speciale sull'Unione europea della Camera dei Lord, Regno Unito), resa il 19 maggio 2004. Il giudice istruttore non avrebbe quindi agito in piena autonomia, ma dietro richieste dell'OLAF.

59 Il ricorrente fa altresì rilevare che le autorità nazionali possono solo aver fiducia nelle relazioni d'indagine dell'OLAF, che costituiscono elementi di prova ammissibili dinanzi ai giudici ai sensi dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1073/1999. Al riguardo, il ricorrente sostiene che la violazione del segreto professionale da parte di un dipendente delle Comunità europee non è un reato nel diritto belga. Pertanto, a suo parere, l'OLAF ha potuto divenire parte civile solo a seguito dei rapporti privilegiati intrattenuti con le autorità belghe, che erano disposte ad agire sulla base della «denuncia».

60 Risulterebbe dagli elementi precedenti che la «denuncia» dell'OLAF non può essere paragonata alla decisione della Commissione di intentare un'azione civile nella causa che ha dato luogo alla citata sentenza Philip Morris International e a./Commissione, nella quale la posizione della Commissione era paragonabile a quella del semplice privato. D'altra parte, l'ordinanza del Tribunale 13 luglio 2004, causa T-29/03, Comunidad Autónoma de Andalucía/Commissione (Racc. pag. II-2923), atterrebbe ad un contesto diverso in quanto riguarderebbe una relazione finale in una procedura d'indagine esterna. Inoltre, il Tribunale avrebbe tenuto conto del fatto che nel frattempo il procuratore aveva archiviato il procedimento, di modo che la relazione non poteva più avere effetti giuridici sfavorevoli.

61 Infine, facendo riferimento alla citata sentenza Rothley e a./Parlamento, il ricorrente considera che l'art. 230 CE dev'essere applicato alla luce del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. Orbene, nella fattispecie, egli non disporrebbe di alcun altro mezzo di tutela giurisdizionale per contestare le manovre dell'OLAF. Gli sarebbe impossibile chiedere ad un giudice nazionale di adire la Corte in via pregiudiziale, in

quanto l'illegittimità delle manovre dell'OLAF non pregiudicherebbe quella dei provvedimenti presi dalle autorità giudiziarie nazionali. Solo i giudici comunitari avrebbero il potere di giudicare l'OLAF e non i giudici nazionali o, in ultima analisi, la Corte europea dei diritti dell'uomo. Pertanto, un procedimento nazionale non permetterebbe di garantire un sindacato giurisdizionale effettivo. Secondo il ricorrente, non è ammissibile che, in una causa in cui è in gioco la libertà di stampa, egli disponga soltanto di un ricorso per risarcimento danni dinanzi al Tribunale.

62 L'IFJ sostiene che il ricorso è ricevibile in quanto le «denunce» presentate alle autorità giudiziarie tedesche e belghe costituiscono decisioni ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE. A questo proposito, il ricorso di annullamento non sarebbe diretto contro la perquisizione condotta dalla autorità belghe, ma contro una decisione dell'OLAF diretta a produrre effetti giuridici sulla persona del ricorrente.

63 Contrariamente alla causa che ha dato luogo alla citata ordinanza Gómez-Reino/Commissione, il caso di specie riguarderebbe una «denuncia» comportante conseguenze giuridiche dirette sul ricorrente e non semplici misure preparatorie.

64 Facendo riferimento alla sentenza della Corte 5 ottobre 1988, causa 180/87, Hamill/Commissione (Racc. pag. 6141), l'IFJ sottolinea che persino semplici informazioni fornite ad autorità giudiziarie nazionali sono sindacabili da parte dei giudici comunitari.

65 Infine, secondo l'IFJ, il ricorso di annullamento è ricevibile anche in applicazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. Infatti, l'art. 230 CE dovrebbe essere interpretato nello spirito di una comunità di diritto affinché il ricorrente ottenga la tutela del giudice contro le manovre dell'OLAF. Al riguardo, i giudici belgi non sarebbero in grado di controllare caso per caso, in maniera esauriente e approfondita, se gli atti adottati da istituzioni comunitarie siano conformi al diritto comunitario.

Giudizio del Tribunale

66 Nella fattispecie, il ricorso di annullamento è diretto contro l'atto con il quale l'OLAF, sul fondamento dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1073/1999, ha trasmesso alle autorità giudiziarie tedesche e belghe informazioni relative a sospetti di violazione del segreto professionale e di corruzione che coinvolgevano il ricorrente.

67 Secondo una giurisprudenza costante, costituiscono atti o decisioni che possono essere oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questo [sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione (Racc. pag. 2639, punto 9), e sentenza del Tribunale 6 aprile 2006, causa T-309/03, Camós Grau/Commissione (Racc. pag. II-1173, punto 47)].

68 Ora, si deve constatare che, nel caso di specie, l'atto impugnato non modifica in misura rilevante la situazione giuridica del ricorrente.

69 Risulta dalle disposizioni del regolamento n. 1073/1999, in particolare dal tredicesimo 'considerando' e dall'art. 9 di tale regolamento, che le conclusioni dell'OLAF contenute in una relazione finale non possono comportare l'apertura automatica di procedimenti giudiziari o disciplinari, dal momento che le autorità competenti sono libere di decidere i provvedimenti da prendere in base alla relazione finale e sono dunque le sole a poter adottare decisioni eventualmente idonee a incidere sulla situazione giuridica delle persone nei confronti delle quali la relazione abbia raccomandato l'avvio dei detti procedimenti (citata ordinanza Comunidad Autónoma de Andalucía, punto 37, e citata sentenza Camós Grau/Commissione, punto 51).

70 Analogamente, l'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1073/1999 si limita a prevedere una trasmissione di informazioni alle autorità giudiziarie nazionali, che restano libere, nell'ambito dei poteri loro propri, di valutare il contenuto e la portata delle dette informazioni e, pertanto, dell'eventuale seguito da darvi. Di conseguenza, l'eventuale avvio di un procedimento giudiziario a seguito della trasmissione di informazioni da parte dell'OLAF, al pari degli atti giuridici conseguenti, rientra nella sola e piena responsabilità delle autorità nazionali.

71 Nessuno degli argomenti addotti dal ricorrente e dall'interveniente è tale da mettere in discussione tale constatazione.

72 In primo luogo, il principio di leale collaborazione comporta l'obbligo degli Stati membri di adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario e impone alle istituzioni comunitarie obblighi reciproci di leale collaborazione con gli Stati membri (sentenze della Corte 26 novembre 2002, causa C-275/00, First e Franex, Racc. pag. I-10943, punto 49, e 4 marzo 2004, causa C-344/01, Germania/Commissione, Racc. pag. I-2081, punto 79). Tale principio implica che le autorità giudiziarie nazionali, quando l'OLAF trasmette loro informazioni in applicazione dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1073/1999, devono esaminare attentamente le dette informazioni e trarne le conseguenze appropriate per poter garantire il rispetto del diritto comunitario, eventualmente avviando procedimenti giudiziari ove ritengano che ciò sia giustificato. Un siffatto obbligo di attento esame non impone tuttavia di accogliere un'interpretazione della disposizione summenzionata che attribuisca carattere vincolante alle trasmissioni di cui trattasi, nel senso che le autorità nazionali siano tenute ad adottare misure specifiche, in quanto una siffatta interpretazione modificherebbe la ripartizione dei compiti e delle responsabilità quale prevista per l'applicazione del regolamento n. 1073/1999 (ordinanza 19 aprile 2005, Tillack/Commissione, cit., punto 33).

73 Inoltre l'art. 6, n. 6, del regolamento n. 1073/1999, relativo alle indagini svolte dall'OLAF, e il regolamento n. 2185/96, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle

Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità, si riferiscono ai poteri d'indagine propri dell'OLAF e della Commissione. La leale collaborazione attesa dagli Stati membri, quando tali poteri d'indagine propri sono esercitati, se implica che le autorità nazionali competenti forniscano il loro contributo all'azione svolta a nome della Comunità, prescinde dalle prerogative proprie delle dette autorità, in particolare giudiziarie, e non comporta alcuna ingerenza nelle competenze di queste ultime.

74 In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento del ricorrente secondo il quale l'OLAF potrebbe costituirsi parte civile nel procedimento penale belga al fine di avere accesso ai documenti sequestrati presso il domicilio e presso l'ufficio dell'interessato, si deve rilevare che, anche supponendo che tale possibilità si verifichi, essa sarebbe ininfluente sull'impugnabilità o meno dell'atto con il quale l'OLAF trasmette informazioni ad autorità giudiziarie nazionali.

75 In terzo luogo, nella citata sentenza Hamill/Commissione, che ha per oggetto un ricorso per risarcimento danni e non un ricorso di annullamento, non si afferma assolutamente che una trasmissione di informazioni da parte dell'OLAF ai sensi dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1073/1999 produca effetti giuridici vincolanti tali da pregiudicare gli interessi del ricorrente.

76 In quarto luogo, gli elementi di fatto invocati dal ricorrente, che provano, a suo parere, che le autorità giudiziarie belghe non hanno agito in piena indipendenza ma secondo le richieste dell'OLAF, non possono essere accolte.

77 Per quanto riguarda, da un lato, la dichiarazione del presidente del comitato di sorveglianza dell'OLAF dinanzi alla House of Lords Select Committee on the European Union, resa il 19 maggio 2004, il ricorrente non produce alcun elemento che consenta al Tribunale di verificare il contenuto di tale dichiarazione e non occorre pertanto prenderla in considerazione.

78 Per quanto riguarda, dall'altro lato, la relazione provvisoria allegata alla lettera rivolta alle autorità giudiziarie belghe, i suoi punti 2.2 e 2.3 sono rispettivamente redatti nei seguenti termini:

«Come già discusso con la Procura di Amburgo (...), il 13 gennaio 2004, e con la Procura di Bruxelles (...), il 16 gennaio 2004, la trasmissione di informazioni alle due autorità giudiziarie si rivela necessaria al fine di avviare procedimenti indipendenti ma coordinati; (...)

Un'azione rapida è auspicabile dato che il sig. Tillack, secondo le nostre informazioni, lascerà Bruxelles nel mese di marzo dell'anno in corso per diventare corrispondente dello *Stern* à Washington (...) Con la sua partenza da Bruxelles, importanti elementi probatori potrebbero scomparire definitivamente».

79 Tuttavia, per quanto riguarda il punto 2.2 della relazione provvisoria, il ricorrente non contesta l'affermazione della Commissione secondo la quale i contatti tra l'OLAF e le Procure nazionali vertevano su aspetti meramente formali come la questione di stabilire a chi esso dovesse trasmettere le informazioni. Quanto al punto 2.3, se dev'essere constatato che l'OLAF ha effettivamente espresso l'auspicio di una trattazione rapida della causa di cui trattasi, tale auspicio non obbliga in alcun modo le autorità giudiziarie belghe. Infatti, esso non può essere equiparato ad una richiesta, nei confronti delle autorità belghe, diretta all'avvio di un procedimento giurisdizionale o all'adozione di qualsiasi altro provvedimento. Del resto, l'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1073/1999, relativo alla trasmissione delle informazioni ottenute nel corso delle indagini da esso effettuate alle autorità nazionali competenti, si limita a prevedere la trasmissione delle dette informazioni alle autorità nazionali alle quali spetta, nell'esercizio delle loro proprie competenze, decidere sul seguito che occorre darvi.

80 Infine, è inoperante l'argomento relativo all'assenza di una tutela giurisdizionale effettiva. Infatti, tale argomento non consente, da solo, di dare fondamento alla ricevibilità di un ricorso (ordinanze del Tribunale 19 settembre 2005, causa T-247/04, Aseprofar e Edifa/Commissione, Racc. pag. II-3449, punto 59, e 28 novembre 2005, cause riunite T-236/04 e T-241/04, EEB e Stichting Natuur en Milieu/Commissione, Racc. pag. II-4945, punto 68). Del resto, risulta dal fascicolo e dalle discussioni intervenute in udienza che il ricorrente ha proposto ricorso dinanzi ai giudici belgi poi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo contro i provvedimenti presi dalle autorità giudiziarie belghe a seguito della trasmissione di informazioni da parte dell'OLAF l'11 febbraio 2004. Inoltre il ricorrente disponeva della possibilità di invitare i giudici nazionali, che non sono competenti ad accertare direttamente l'invalidità dell'atto con il quale l'OLAF ha trasmesso informazioni alle autorità giudiziarie belghe (v., in questo senso, sentenza della Corte 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost, Racc. pag. 4199, punto 20), a interpellare al riguardo la Corte mediante una domanda di pronuncia pregiudiziale.

81 Risulta da quanto precede che la trasmissione di informazioni ai sensi dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1073/1999, essendo, nella fattispecie, priva di efficacia giuridica vincolante, non può essere considerata come un atto in grado di pregiudicare la situazione giuridica del ricorrente.

82 Di conseguenza, le conclusioni dirette all'annullamento dell'atto con cui l'OLAF, l'11 febbraio 2004, ha trasmesso informazioni alle autorità giudiziarie tedesche e belghe sono irricevibili.

Sulle conclusioni dirette al risarcimento del preteso danno

Sulla ricevibilità

— Argomenti delle parti

83 La Commissione considera che il ricorso per risarcimento danni comprende due domande diverse. Esse riguarderebbero il risarcimento del preteso danno causato, da

una parte, dalla «denuncia» dell'OLAF e, dall'altra, dai comunicati stampa dell'OLAF del marzo 2002 e del settembre 2003 nonché da altre dichiarazioni pubbliche dell'OLAF.

84 Tale ricorso sarebbe integralmente irricevibile in quanto non rispetterebbe le condizioni previste dall'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale.

85 Inoltre, la domanda di risarcimento relativa alla «denuncia» dell'OLAF sarebbe irricevibile, dato che tale azione di risarcimento è strettamente connessa ad un ricorso di annullamento a sua volta dichiarato irricevibile.

86 Il ricorrente considera, innanzi tutto, che la domanda di risarcimento relativa alla «denuncia» dell'OLAF è ricevibile. Egli sottolinea che i comportamenti negativi dell'OLAF non possono sfuggire al sindacato giurisdizionale.

87 Egli contesta poi l'argomento secondo cui un'azione di risarcimento danni è irricevibile se la causa del pregiudizio forma oggetto di un'azione di annullamento a sua volta irricevibile.

88 Infine egli ritiene che il ricorso soddisfi i requisiti di ricevibilità posti dal regolamento di procedura e sia sufficientemente chiaro per permettere alla convenuta di preparare la sua difesa. Infatti, esso descriverebbe il comportamento illecito dell'OLAF, il danno subito e i motivi per i quali esiste un nesso causale tra tale comportamento illecito e il detto danno.

— Giudizio del Tribunale

89 Secondo una giurisprudenza costante, ai sensi dell'art. 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia, applicabile alla procedura dinanzi al Tribunale ai sensi dell'art. 53, primo comma, di tale Statuto e dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, qualsiasi atto introduttivo di un ricorso deve indicare l'oggetto della controversia e contenere un'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Tali indicazioni devono essere sufficientemente chiare e precise per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e al Tribunale di pronunciarsi sul ricorso, eventualmente senza altre informazioni a supporto. Al fine di garantire la certezza del diritto e una corretta amministrazione della giustizia, affinché un ricorso sia considerato ricevibile, è necessario che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali è fondato emergano, seppure sommariamente, ma pur sempre in modo coerente e comprensibile, dall'atto introduttivo stesso (sentenze del Tribunale 10 luglio 1997, causa T-38/96, Guérin automobiles/Commissione, Racc. pag. II-1223, punto 41, e 16 marzo 2004, causa T-157/01, Danske Busvognmænd/Commissione, Racc. pag. II-917, punto 45).

90 Per essere conforme a tali requisiti, un ricorso inteso al risarcimento dei pretesi danni causati da un'istituzione comunitaria deve contenere gli elementi che consentano di identificare il comportamento che il ricorrente addebita all'istituzione, le ragioni per le quali egli ritiene che esista un nesso di causalità tra il comportamento e il danno che asserisce di aver subito, nonché il carattere e l'entità di tale danno (sentenze del Tribunale 18 settembre 1996, causa T-387/94, Asia Motor France e a./Commissione, Racc. pag. II-961, punto 107, e 10 febbraio 2004, cause riunite T-215/01, T-220/01 e T-221/01, Calberson GE/Commissione, Racc. pag. II-587, punto 176).

91 Nella fattispecie, si deve rilevare, innanzi tutto, che le conclusioni del ricorso dirette al risarcimento del preteso danno sono molto succinte. Esse consentono tuttavia di identificare due pretesi comportamenti illeciti dell'OLAF che, secondo il ricorrente, gli hanno causato un danno. Il primo riguarda la «denuncia» dell'OLAF alle autorità

giudiziarie belghe. Il secondo è costituito dai comunicati stampa dell'OLAF del 27 marzo 2002 e del 30 settembre 2003 nonché dalle dichiarazioni del portavoce dell'OLAF pubblicate nell'*European Voice* il 4 aprile 2002 e quelle del direttore generale dell'OLAF diffuse su *Stern TV* il 24 marzo 2004.

92 Risulta poi dal ricorso che il preteso danno subito dal ricorrente a seguito dei diversi comportamenti illeciti asseriti dall'OLAF consiste in un pregiudizio alla sua reputazione e alla sua onorabilità professionale. Il ricorso permette altresì di individuare l'entità del preteso danno causato dall'OLAF.

93 Infine, il ricorrente menziona l'esistenza di un nesso causale tra il danno fatto valere e i diversi comportamenti illeciti addebitati all'OLAF.

94 Inoltre, dagli argomenti svolti dalla Commissione sulla fondatezza del ricorso risulta che essa ha potuto utilmente predisporre la propria difesa sulle condizioni per l'insorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità.

95 Si deve pertanto respingere la censura fondata dalla Commissione sulla mancata conformità del ricorso alle prescrizioni dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura.

96 La Commissione sostiene altresì che, per quanto riguarda la domanda di risarcimento danni relativa alla «denuncia» dell'OLAF, essa è irricevibile essendo strettamente connessa ad un ricorso di annullamento a sua volta irricevibile.

97 A questo proposito, occorre ricordare che l'azione risarcitoria è un rimedio giurisdizionale autonomo, dotato di una sua particolare funzione nell'ambito del regime dei mezzi di tutela giurisdizionale e subordinato, quanto al suo esercizio, a condizioni attinenti al suo specifico oggetto. Mentre il ricorso di annullamento e quello per carenza mirano a sanzionare l'illegittimità di un atto giuridicamente vincolante ovvero la sua mancata adozione, l'azione risarcitoria ha per oggetto la richiesta di risarcimento di un danno derivato da un atto oppure da un comportamento illecito imputabile ad un'istituzione o ad un organo comunitario (v. sentenza della Corte 23 marzo 2004, causa C-234/02 P, Mediatore/Lamberts, Racc. pag. I-2803, punto 59 e giurisprudenza ivi citata).

98 Così, i singoli che, per le condizioni di ricevibilità di cui all'art. 230, quarto comma, CE, non possono impugnare direttamente alcuni atti o provvedimenti comunitari hanno tuttavia la possibilità di contestare un comportamento privo di carattere decisionale, che perciò non può formare oggetto di un ricorso di annullamento, presentando un ricorso per responsabilità extracontrattuale ai sensi degli artt. 235 CE e 288, secondo comma, CE, qualora un simile comportamento sia di natura tale da far sorgere la responsabilità della Comunità (sentenza Philip Morris International e a./Commissione, cit., punto 123, e sentenza Camós Grau/Commissione, cit., punto 78).

99 Pertanto, il ricorso per risarcimento danni proposto dal ricorrente e diretto alla riparazione del danno morale che gli deriverebbe dai comportamenti contestati all'OLAF dev'essere considerato, per quanto riguarda la sua ricevibilità, indipendentemente dal ricorso di annullamento.

100 Risulta da quanto precede che le conclusioni del ricorrente dirette ad ottenere il risarcimento dell'asserito danno causatogli dai pretesi comportamenti illeciti dell'OLAF sono ricevibili.

Sul merito

— Argomenti delle parti

101 Il ricorrente considera che gli atti amministrativi illeciti sono costituiti, innanzi tutto, dalla «denuncia» che l'OLAF ha depositato presso le autorità giudiziarie belghe. Quest'ultima sarebbe illegittima perché avrebbe violato diverse regole di forma nonché il diritto fondamentale costituito dalla libertà di stampa. Il ricorrente considera anche i comunicati stampa dell'OLAF del marzo 2002 e del settembre 2003. A questo proposito, il Mediatore avrebbe dichiarato che il comunicato stampa del marzo 2002, fondato su voci, costituiva un atto palese di cattiva amministrazione e violava il principio di proporzionalità. Questo comunicato, in quanto tale, dovrebbe quindi essere considerato come un atto amministrativo illecito. Il comunicato stampa del settembre 2003 costituirebbe anch'esso un caso di cattiva amministrazione e violerebbe il principio di proporzionalità, ribadendo le affermazioni contenute nel comunicato stampa del marzo 2002. Infine, il ricorrente fa riferimento alle dichiarazioni del portavoce dell'OLAF, così come pubblicate nella rivista *European Voice* del 4 aprile 2002, e a quelle del direttore dell'OLAF diffuse su *Stern TV* il 24 marzo 2004. Esse sarebbero tali da arrecare pregiudizio alla reputazione del ricorrente e, basate su semplici voci, violerebbero anche il principio di buona amministrazione.

102 Il ricorrente sostiene altresì che l'OLAF ha ecceduto il potere discrezionale di cui dispone. Tenuto conto della gravità degli illeciti commessi, il comportamento dell'OLAF dovrebbe essere considerato come configurante una violazione grave e manifesta di un principio di diritto comunitario.

103 Egli sostiene di aver subito un danno morale grave, consistente in un pregiudizio alla sua reputazione e alla sua onorabilità professionale. Da una parte, sarebbe per lui molto più difficile ottenere informazioni dalle fonti da lui sfruttate per esercitare la sua professione. D'altra parte, la vendita di suoi articoli a giornali e a riviste sarebbe fortemente ostacolata. Così le azioni dell'OLAF avrebbero seriamente arrecato

pregiudizio alle possibilità di evoluzione di carriera del ricorrente. Inoltre, l'esistenza di un danno morale sarebbe particolarmente grave e manifesta quando le false accuse conducono all'avvio di indagini penali, ad una perquisizione e a sequestri, come avvenuto nel caso di specie. Il ricorrente chiede che il Tribunale fissi l'importo esatto della condanna pecuniaria, tale da poterlo nel contempo risarcire ed essere dissuasivo per la Commissione. Il ricorrente propone provvisoriamente un importo di EUR 250 000.

104 A proposito del nesso causale, il ricorrente afferma che il danno alla sua reputazione è stato causato dai comunicati stampa dell'OLAF e dalle dichiarazioni che ne sono seguite, mentre il punto culminante sarebbe la denuncia dell'OLAF alle autorità giudiziarie belghe, la quale ha condotto ad una perquisizione del suo domicilio e del suo ufficio. A questo proposito, gli inquirenti dell'OLAF avrebbero consigliato le autorità giudiziarie e avrebbero comunicato loro, nella denuncia, informazioni tali da indurle in errore quanto all'urgenza e alla necessità di agire. Secondo il ricorrente, il fatto che le autorità belghe abbiano agito con una certa leggerezza non pregiudica la fondatezza del ricorso.

105 Per quanto riguarda i comunicati stampa e le altre dichiarazioni pubbliche dell'OLAF, il ricorrente sottolinea che è eccezionale che l'OLAF pubblichi dei comunicati che annunciano l'avvio di un'indagine. Inoltre, a suo parere, chiunque si interessa alla questione lo ha immediatamente identificato come il giornalista che ha corrotto un funzionario delle Comunità. Per giunta, i fatti, come sono noti oggi, apparirebbero ben più gravi di quelli esaminati dal Mediatore nel 2003. Infatti, l'OLAF avrebbe proceduto ad una disinformazione del Mediatore sostenendo di essere stato informato da fonti sicure, in particolare membri del Parlamento europeo, mentre la sua unica fonte sarebbe stata il sig. G.

106 Nella sua replica, il ricorrente sottolinea che le affermazioni pubbliche dell'OLAF non costituirebbero soltanto un caso di cattiva amministrazione, ma anche una violazione dei principi di buona amministrazione, della presunzione di innocenza

nonché del diritto ad un processo equo. La pubblicazione dei comunicati stampa configurerebbe altresì una violazione dell'art. 8 del regolamento n. 1073/1999, dato che le informazioni comunicate e ottenute nell'ambito di indagini interne sono coperte dal segreto professionale.

107 La Commissione fa valere che le due domande di risarcimento danni non sono fondate.

108 Per quanto riguarda, in primo luogo, la domanda di risarcimento relativa alla trasmissione delle informazioni alle autorità giudiziarie belghe e tedesche, essa sostiene che l'OLAF non ha violato alcuna norma giuridica. Inoltre, il ricorrente non ha dimostrato una violazione grave e manifesta dei limiti posti al potere discrezionale dell'OLAF.

109 Per quanto riguarda la realtà del preteso danno, il ricorso non fornirebbe informazioni concrete sulla situazione professionale particolare del ricorrente. Quest'ultimo sarebbe un dipendente della rivista *Stern* e la sua reputazione non avrebbe sofferto a seguito della perquisizione e del sequestro operato dalle autorità belghe.

110 Soprattutto, il ricorrente non avrebbe comprovato il nesso causale tra la trasmissione delle informazioni da parte dell'OLAF e il preteso danno subito. Infatti, due atti sovrani e discrezionali delle autorità belghe farebbero venir meno ogni nesso causale: l'avvio di un'indagine giudiziaria; la perquisizione e il sequestro. Solo questi ultimi atti costituirebbero la causa diretta e determinante del preteso danno. Secondo la Commissione, in mancanza di una perquisizione, che rientra nel potere discrezionale delle autorità nazionali, non vi è alcun rischio di arrecare pregiudizio all'anonimato degli informatori del ricorrente. Se il ricorrente ritiene di

aver subito un pregiudizio a seguito della perquisizione, è allo Stato belga che dovrebbe chiedere riparazione.

111 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la domanda di risarcimento relativa ai comunicati stampa e ad altre dichiarazioni pubbliche, la Commissione ritiene che l'OLAF non abbia violato alcun principio giuridico pregiudicando il ricorrente e segnatamente la sua reputazione. In particolare, il comunicato stampa del 27 marzo 2002 non citerebbe il nome di un giornalista o di un organo di stampa. Solo in un comunicato di *Stern*, pubblicato il 28 marzo 2002, tale rivista avrebbe affermato di detenere in esclusiva i documenti divulgati e il nome del giornalista sarebbe stato rivelato. Per giunta, il comunicato del 27 marzo 2002 avrebbe descritto nella maniera più neutra possibile l'oggetto principale dell'indagine interna avviata. Esso non conterrebbe nulla di contrario alla verità e non sarebbe neppure sproporzionato. Affermare che il suo portavoce è andato troppo oltre nelle sue dichiarazioni equivarrebbe a privare l'OLAF di ogni diritto di pubblicare un comunicato stampa che confermi l'avvio di un'indagine e ne indichi l'oggetto. In subordine, la Commissione fa rilevare che l'OLAF non ha trasgredito in maniera grave e manifesta i limiti posti al suo potere discrezionale nella gestione dei suoi rapporti con i mezzi di comunicazione.

112 D'altro canto, la Commissione afferma che non esiste, in ogni caso, alcun nesso causale tra il comunicato stampa del 27 marzo 2002 e un eventuale pregiudizio arrecato alla reputazione del ricorrente. Secondo la convenuta, anche supponendo che il comunicato dell'OLAF, sin dalla sua pubblicazione, abbia potuto essere interpretato dal pubblico come riferentesi al ricorrente, il comunicato di *Stern* pubblicato l'indomani ha fatto venir meno ogni nesso causale.

113 Infine, per quanto riguarda le conclusioni del Mediatore, la Commissione asserisce che i fatti sui quali esso ha fondato la sua raccomandazione del 2003 erano diversi da quelli che la Commissione sottopone al Tribunale nel presente procedimento. Per giunta, l'identificazione di un caso di cattiva amministrazione da parte del Mediatore

non equivarrebbe all'accertamento giudiziario di una violazione dei diritti del ricorrente da parte della Commissione. In particolare, il Mediatore non avrebbe esaminato la questione se l'OLAF avesse commesso una violazione grave e manifesta di un principio giuridico. D'altro canto, il Mediatore avrebbe applicato regole relative all'onere della prova diverse da quelle che disciplinano i ricorsi per risarcimento danni da responsabilità extracontrattuale ai sensi degli artt. 235 CE e 288, secondo comma, CE. Infatti, il Mediatore e il giudice comunitario applicherebbero criteri e metodi di valutazione diversi, che rispecchiano la loro natura e la loro funzione ben distinte.

114 L'IFJ ritiene che l'OLAF abbia manifestamente valicato i limiti del suo margine discrezionale o di valutazione trasmettendo informazioni alle autorità giudiziarie tedesche e belghe sulla base di mere voci e speculazioni. Tale valutazione avrebbe dovuto essere effettuata tenendo conto, in particolare, delle disposizioni del regolamento n. 1073/1999 e dei diritti e delle libertà delle persone interessate.

115 L'interveniente ritiene che l'OLAF abbia violato la libertà di stampa, il diritto al rispetto della vita privata e del domicilio, il Trattato CE, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il regolamento n. 1073/1999 nonché talune regole di procedura.

— Giudizio del Tribunale

116 Risulta da una giurisprudenza costante che il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità per comportamento illecito dei suoi organi, ai sensi dell'art. 288, secondo comma, CE, è subordinato al ricorrere di un insieme di condizioni, e cioè: l'illegittimità del comportamento contestato alle istituzioni, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità tra l'asserito comportamento ed il danno lamentato (sentenza della Corte 29 settembre 1982, causa 26/81, Oleifici Mediterranei/CEE, Racc. pag. 3057, punto 16; sentenze del Tribunale 11 luglio 1996, causa T-175/94, International Procurement Services/

Commissione, Racc. pag. II-729, punto 44; 16 ottobre 1996, causa T-336/94, Efisol/Commissione, Racc. pag. II-1343, punto 30, e 11 luglio 1997, causa T-267/94, Oleifici Italiani/Commissione, Racc. pag. II-1239, punto 20).

117 Per quanto riguarda la prima delle condizioni, la giurisprudenza richiede che sia provata una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli (sentenza della Corte 4 luglio 2000, causa C-352/98 P Bergaderm e Goupil/Commissione, Racc. pag. I-5291, punto 42). Per quanto riguarda la condizione secondo cui la violazione dev'essere grave e manifesta, il criterio decisivo che permette di considerare che essa ricorre è quello della violazione seria e palese, commessa dall'istituzione comunitaria in questione, dei limiti posti al suo potere discrezionale. Quando tale istituzione dispone solo di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione grave e manifesta (sentenza della Corte 10 dicembre 2002, causa C-312/00 P, Commissione/Camar e Tico, Racc. pag. I-11355, punto 54, e sentenza del Tribunale 12 luglio 2001, cause riunite T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, Comafrica e Dole Fresh Fruit Europe/Commissione, Racc. pag. II-1975, punto 134).

118 Quanto alla condizione relativa al nesso causale, la Comunità può essere tenuta responsabile solo del danno derivante in modo sufficientemente diretto dal comportamento irregolare dell'istituzione interessata (sentenza della Corte 4 ottobre 1979, cause riunite 64/76 e 113/76, 167/78 e 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Dumortier frères e a./Consiglio, Racc. pag. 3091, punto 21, e sentenza del Tribunale 13 febbraio 2003, causa T-333/01, Meyer/Commissione, Racc. pag. II-117, punto 32). Invece, la Comunità non è tenuta a risarcire qualsiasi conseguenza dannosa, anche lontana, di comportamenti di suoi organi (v., in questo senso, sentenza Dumortier frères e a./Consiglio, cit., punto 21).

119 Quando una di queste condizioni non è adempiuta il ricorso dev'essere interamente respinto senza che sia necessario esaminare le altre condizioni (sentenza della Corte 15 settembre 1994, causa C-146/91, KYDEP/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-4199, punti 19 e 81, e sentenza del Tribunale 20 febbraio 2002, causa T-170/00, Förde-Reederei/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-515, punto 37).

120 Alla luce di questa giurisprudenza occorre verificare la fondatezza dei vari argomenti fatti valere dal ricorrente.

121 In via preliminare, occorre rilevare che la tutela della vita privata e del domicilio, la libertà di stampa, il principio della presunzione di innocenza e il diritto ad un processo equo, che costituiscono diritti fondamentali, attribuiscono ai singoli diritti di cui il giudice comunitario garantisce il rispetto. Al riguardo, il ricorrente fa valere due pretesi comportamenti illeciti dell'OLAF che, essendo di natura distinta, devono essere esaminati separatamente.

122 In primo luogo, per quanto riguarda la domanda di risarcimento del danno asseritamente derivante dalla «denuncia» dell'OLAF, è stato constatato che spettava alle autorità giudiziarie valutare il seguito da riservare alle informazioni trasmesse dall'OLAF sulla base dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1073/1999 senza che tale trasmissione avesse un qualsiasi carattere vincolante nei loro confronti (v. supra, punto 70). Di conseguenza, il comportamento delle autorità giudiziarie nazionali, che hanno deciso, nell'ambito di prerogative loro proprie, di avviare un procedimento giurisdizionale e di esperire poi atti di indagine, è all'origine del danno asserito dal ricorrente.

123 Inoltre, il ricorrente non spiega come una trasmissione di informazioni ad autorità giudiziarie nazionali, di natura confidenziale e di cui non si sostiene che la confidenzialità non sia stata rispettata, potrebbe pregiudicare la sua reputazione e la sua onorabilità professionale.

124 Ne consegue che il ricorrente non ha provato l'esistenza di un nesso causale sufficientemente diretto fra la trasmissione delle informazioni alle autorità belghe, effettuata dall'OLAF ai sensi dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1073/1999, e il preteso danno.

125 Poiché la condizione per il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità attinente al nesso causale tra il preteso danno e il comportamento dell'OLAF non è quindi soddisfatta nel caso di specie, la domanda di risarcimento danni relativa alla «denuncia» dell'OLAF dev'essere respinta senza che si debbano esaminare le altre condizioni per il sorgere della detta responsabilità.

126 In secondo luogo, per quanto riguarda la domanda di risarcimento del preteso danno derivante dai comunicati stampa dell'OLAF, occorre rilevare che il ricorrente rinvia al progetto di raccomandazione del Mediatore del 10 giugno 2003 e alla sua raccomandazione del 20 novembre 2003, che conclude per un caso di cattiva amministrazione, per desumerne che il comunicato stampa del 27 marzo 2002 costituisce, «in quanto tale», un «atto amministrativo illecito» e che il comunicato stampa del 30 settembre 2003 rappresenta un nuovo caso di cattiva amministrazione, che viola anch'esso il principio di proporzionalità, ribadendo le affermazioni del precedente comunicato.

127 A questo proposito, si deve rilevare, innanzi tutto, che il principio di buona amministrazione, la cui sola violazione è fatta valere in questo ambito, non attribuisce, di per se stesso, diritti ai singoli (sentenza del Tribunale 6 dicembre 2001, causa T-196/99, Area Cova e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-3597, punto 43) salvo quando costituisce espressione di diritti specifici come il diritto di vedere le proprie questioni trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole, il diritto di essere ascoltato, il diritto di accedere al fascicolo, il diritto alla motivazione delle decisioni, ai sensi dell'art. 41 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza (GU 2000, C 364, pag. 1), il che non si verifica nel caso di specie.

128 Ad abundantiam, la qualificazione di «atto di cattiva amministrazione» da parte del Mediatore non significa, di per se stessa, che il comportamento dell'OLAF costituisca una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica, ai sensi della giurisprudenza. Infatti, con l'istituzione di un mediatore, il Trattato ha offerto ai cittadini dell'Unione, più in particolare ai funzionari e agli altri agenti delle Comunità, un rimedio alternativo al ricorso dinanzi al giudice comunitario per la difesa dei loro interessi. Tale rimedio alternativo extragiudiziale risponde a criteri specifici e non ha necessariamente lo stesso scopo di un'azione giudiziale (sentenza Mediatore/Lamberts, cit., punto 65).

129 Occorre altresì considerare, alla luce dell'autonomia attribuita all'OLAF dal regolamento n. 1073/1999 e dell'obiettivo di interesse generale di informazione del pubblico mediante comunicati stampa, che l'OLAF dispone di un margine discrezionale in ordine all'opportunità e al contenuto dei comunicati relativi alle sue attività di indagine.

130 Inoltre, dall'esame dei termini del comunicato stampa del 27 marzo 2002 risulta che il solo passaggio eventualmente pregiudizievole è così formulato:

«Secondo le informazioni ricevute dall'[OLAF], un giornalista ha ricevuto diversi documenti relativi alla questione detta "caso Van Buitenen". Non è escluso che sia

stato versato danaro a qualcuno all'interno dell'OLAF (se non di un'altra istituzione) per ottenere tali documenti (...)».

131 Anche supponendo che le persone a conoscenza della causa potessero fare il collegamento con il ricorrente, tali affermazioni, formulate in maniera ipotetica, senza indicazione del nome del ricorrente e della rivista per la quale lavorava, non costituiscono una violazione manifesta e grave, da parte dell'OLAF, dei limiti posti al suo potere discrezionale. Inoltre, lo stesso *Stern,* nel suo comunicato stampa del 28 marzo 2002, ha citato il nome del ricorrente. La rivelazione dell'identità di quest'ultimo, messa in relazione alle investigazioni dell'OLAF, non è quindi opera dell'OLAF, ma della rivista *Stern* per la quale lavorava il ricorrente. Pertanto, gli asseriti danni di pregiudizio alla reputazione e all'onorabilità professionale, connessi a tale pubblicità, non possono essere imputati all'OLAF. Di conseguenza, il comunicato stampa controverso non rivela alcuna violazione grave e manifesta del diritto comunitario da parte dell'OLAF.

132 Dal canto suo, il comunicato stampa dell'OLAF del 30 settembre 2003, pubblicato a seguito del progetto di raccomandazione del Mediatore del 18 giugno 2003, mira ad attenuare le affermazioni contenute nel comunicato stampa del 27 marzo 2002. Vi si legge:

«(...) l'indagine dell'OLAF al riguardo non è chiusa, ma l'[OLAF] non ha finora trovato prove che un tale pagamento sia effettivamente avvenuto». Pertanto, si deve ritenere che tale comunicato non costituisca, come pure il precedente comunicato, una violazione grave e manifesta di una norma giuridica.

133 Deve giungersi alla stessa conclusione per quanto riguarda la dichiarazione del portavoce dell'OLAF, citata dalla rivista *European Voice* del 4 aprile 2002, secondo la quale l'OLAF «disponeva di prove, a prima vista, del fatto che un pagamento poteva

essere avvenuto», dato che la prudenza dei termini utilizzati non può dimostrare l'esistenza di una violazione grave e manifesta del diritto comunitario. Quanto alla dichiarazione del direttore dell'OLAF su *Stern TV* il 24 marzo 2004, il ricorrente non produce alcun elemento tale da consentire di verificarne il contenuto.

134 Del resto, il ricorrente non espone nel suo ricorso alcun argomento in diritto che consenta di valutare in che modo la pubblicazione dei comunicati stampa e delle altre dichiarazioni pubbliche dell'OLAF potrebbe essere qualificata come una «violazione grave e manifesta» di una norma giuridica.

135 Risulta da quanto precede che il ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di una violazione grave e manifesta del diritto comunitario imputabile all'OLAF in grado di causargli un danno. Pertanto, si deve respingere la sua domanda di risarcimento danni per quanto riguarda i comunicati stampa e le altre dichiarazioni pubbliche dell'OLAF, senza che occorra valutare il carattere effettivo e l'entità del preteso danno.

136 Pertanto, la domanda di risarcimento danni dev'essere respinta in toto.

Sulla domanda di produzione di documenti

137 Il ricorrente chiede al Tribunale di ingiungere alla Commissione di produrre una copia integrale delle «denunce» inviate dall'OLAF alle autorità giudiziarie tedesche e belghe.

138 A questo proposito, occorre rilevare che la Commissione ha prodotto, nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale, le lettere inviate alle autorità giudiziarie tedesche e belghe, l'11 febbraio 2004, in una versione non espurgata.

139 Pertanto, non vi è luogo a statuire su questa domanda divenuta senza oggetto.

140 Risulta da tutto quanto precede che il ricorso dev'essere respinto nel suo complesso.

Sulle spese

141 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Essendo rimasto soccombente, il ricorrente va condannato, oltre che alle proprie spese, alle spese sostenute dalla Commissione, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario, conformemente alle conclusioni della Commissione.

142 In applicazione dell'art. 87, n. 4, terzo comma, del regolamento di procedura, l'IFJ, parte interveniente, sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Non vi è luogo a statuire sulla domanda di produzione di documenti.

3) Il ricorrente è condannato a sopportare le sue spese nonché le spese sostenute dalla Commissione, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario.

4) L'International Federation of Journalists sopporterà le proprie spese.

Legal Lindh Vadapalas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 4 ottobre 2006.

Il cancelliere Il presidente

E. Coulon H. Legal