

IV

*(Informazioni)*INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E DAGLI
ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

COMITATO DI VIGILANZA DELL'OLAF

RELAZIONE DI ATTIVITÀ DEL COMITATO DI VIGILANZA DELL'OLAF — 2017

(2018/C 389/01)

Membri del comitato di vigilanza dell'OLAF

Jan MULDER

Presidente del comitato di vigilanza dell'OLAF

Membro del comitato dal 23 gennaio 2017, presidente dal 1° marzo 2017

Ex deputato del Parlamento europeo, Paesi Bassi.

Colette DRINAN

Membro del comitato dal 13 luglio 2016 al 15 novembre 2017,

presidente dal 7 settembre 2016 al 1° marzo 2017

Direttore della revisione, ufficio del controllore e revisore generale, Irlanda.

Perito contabile giurato.

Maria Helena FAZENDA

Membro del comitato dal 23 gennaio 2017

Segretario generale del sistema di sicurezza interna, Portogallo.

Pubblico ministero.

Petr KLEMENT

Membro del comitato dal 23 gennaio 2017

Ufficio del procuratore generale, Repubblica ceca.

Pubblico ministero.

Grażyna STRONIKOWSKA

Membro del comitato dal 13 luglio 2016

Procuratore presso la Procura generale, Varsavia, Polonia.

Pubblico ministero.

Rafael MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA

Membro del comitato dal 1° dicembre 2017

Presidente dell'unità di sostegno al Controllore generale dello Stato presso l'ufficio del procuratore speciale anticorruzione e criminalità organizzata, Spagna.

Revisore, avvocato, economista.

PREFAZIONE DEL PRESIDENTE

Sono lieto di presentare la relazione annuale del comitato di vigilanza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) per l'anno 2017.

L'attuale periodo di riferimento ha visto i membri del comitato di vigilanza e del segretariato pienamente assorbiti. Il 2017 è stato caratterizzato da una serie di cambiamenti relativi alla composizione del personale del comitato. Il mandato di Catherine Pignon, Johan Denolf e Dimitrios Zimianitis è giunto a termine, e il 23 gennaio sono stati sostituiti da Helena Fazenda, da Petr Klement e dal sottoscritto, Jan Mulder. Colgo l'occasione per ringraziarli del lavoro svolto in generale per l'Unione europea e, in particolare, per il comitato e l'OLAF.

Colette Drinan si è dimessa dall'incarico di presidente il 1° marzo 2017 e le è succeduto il sottoscritto. Il 16 novembre dello stesso anno, Colette Drinan ha inoltre rinunciato all'incarico di membro del comitato ed è stata in seguito sostituita da Rafael Muñoz López-Carmona. A nome di tutto il comitato desidero esprimerle la più profonda gratitudine per il contributo apportato al nostro lavoro.

Nell'ottobre del 2017, Giovanni Kessler, ex direttore generale dell'OLAF, ha deciso di accettare un incarico in Italia prima della scadenza del suo mandato a Bruxelles. In seguito all'annuncio di tale decisione, è stata avviata una procedura di selezione del nuovo direttore generale dell'OLAF a cui ho partecipato, in quanto presidente del comitato di vigilanza, in veste di osservatore. Il comitato non ha sollevato obiezioni riguardo alla procedura adottata dalla Commissione.

Nel 2017, il segretariato del comitato è stato trasferito dall'OLAF a un ufficio della Commissione europea, l'ufficio di gestione e liquidazione dei diritti individuali (PMO), al fine di assicurarne l'indipendenza. Si tratta, tuttavia, di una dipendenza di natura puramente amministrativa. Tale cambiamento è stato caratterizzato da un trasferimento del segretariato dalla sede dell'OLAF in un'altra zona dell'edificio, al di fuori del perimetro di sicurezza dell'OLAF. Con il senno di poi, si è constatato che i risultati di tale cambiamento non sono stati all'altezza delle aspettative del comitato.

Il comitato ha concentrato buona parte del proprio operato sulla valutazione dell'efficacia del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio⁽¹⁾ (il regolamento OLAF), conformemente all'articolo 19 del regolamento. I lavori dovevano essere completati entro il 2 ottobre 2017.

Il parere del comitato riguardante la valutazione del regolamento OLAF, debitamente comunicato, ha evidenziato principalmente le seguenti conclusioni:

- i) la necessità di inserire nel regolamento stesso l'obbligo per cui il comitato di vigilanza ha il diritto di ottenere tutte le informazioni ritenute indispensabili per assolvere alla propria funzione al fine di rafforzare appieno l'indipendenza dell'OLAF;
- ii) la necessità di maggiore chiarezza sulle garanzie procedurali;
- iii) la necessità di un obbligo di collaborazione più stringente tra Stati membri nelle indagini svolte dall'OLAF.

La relazione completa è disponibile sul sito interistituzionale del comitato di vigilanza, al seguente indirizzo: <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>

Il comitato si è concentrato su attività che permettessero ai nuovi membri di acquisire familiarità con i lavori interni dell'OLAF, sull'analisi di casi archiviati, sul controllo della durata delle indagini, sull'esame di casi delicati e sulla verifica dell'esecuzione delle spese dell'OLAF. Io stesso, insieme ai membri del comitato, ho partecipato a diversi incontri con il personale investigativo e con la direzione dell'OLAF, con l'intento di cooperare e di rafforzare la governance dell'Ufficio.

Il comitato ha concluso che le attività del prossimo anno dovranno concentrarsi sulle garanzie procedurali, sulla durata delle indagini e sulla percentuale di raccomandazioni e di casi trasmessi con successo alle autorità giudiziarie nazionali e alle istituzioni dell'UE.

Nelle precedenti relazioni era stato evidenziato che il comitato non riceveva abbastanza informazioni e che ciò costituiva un grave problema. Il nuovo comitato ha definito prioritario assolvere alle sue funzioni tramite un accesso adeguato alle informazioni necessarie. L'ex direttore generale Giovanni Kessler ha compiuto sforzi incoraggianti in tale direzione, ulteriormente intensificati da Nicholas Ilett quando ha assunto l'incarico di direttore generale facente funzione. Questi ha migliorato il dialogo e reso più agevole la collaborazione tra l'OLAF e il relativo organo di vigilanza, e si è sempre mostrato disponibile a fornire informazioni e a condividere opinioni e opzioni di gestione con il comitato, il quale ha particolarmente apprezzato l'apertura di tale canale di dialogo.

⁽¹⁾ 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 L 248 del 18.9.2013, pag. 1).

Il comitato ha rivolto un invito permanente al direttore generale, al personale di grado superiore e ai membri della direzione dell'OLAF affinché partecipino a tutte le riunioni plenarie, facilitando in tal modo il flusso di informazioni. I membri del comitato hanno adottato un approccio costruttivo e caratterizzato dalla cooperazione, grazie al quale l'OLAF e il comitato possono rafforzare reciprocamente i rispettivi ruoli di organi di gestione dell'Ufficio. Tuttavia, la situazione descritta nel periodo di riferimento (anno 2017) non era ancora ottimale, come verrà evidenziato nelle pagine seguenti. Sarà necessario attendere ancora qualche tempo perché questo approccio si dimostri pienamente vantaggioso per l'Unione europea.

Uno dei temi di grande attualità affrontati nel corso delle riunioni ha riguardato gli sviluppi legati alla recente istituzione della Procura europea (EPPO). Poiché l'istituzione dell'EPPO influenzerà il futuro dell'OLAF, il comitato si è accertato di ricevere costantemente informazioni sui preparativi riguardanti la creazione legislativa della Procura europea, le implicazioni finanziarie e il futuro funzionamento. Sia l'OLAF che l'EPPO rivestiranno un ruolo significativo nell'ambito dell'UE e le sinergie tra i due organi incentiveranno la tutela degli interessi dei contribuenti, degli Stati membri e dell'UE. L'OLAF ha inoltre aggiornato periodicamente il comitato sulle misure intraprese dall'Ufficio e dalla Commissione per attuare il regolamento dell'EPPO.

Come specificato in precedenza, l'anno appena trascorso è stato un anno di transizione. Per i soggetti coinvolti, così come per il segretariato, non è stato sempre semplice adeguarsi ai cambiamenti relativi alla composizione del comitato e alla sede amministrativa del segretariato. Vorrei dunque ringraziare tutti coloro che hanno reso possibile la prosecuzione dei lavori nel rispetto del regolamento OLAF.

Jan MULDER

Presidente del comitato di vigilanza dell'OLAF

INDICE

	<i>Pagina</i>
MANDATO	5
QUADRO GIURIDICO	6
CONTROLLO DELLE RISORSE DELL'OLAF	7
ACCESSO ALLE INFORMAZIONI PER LE FUNZIONI DI VIGILANZA	9
RAFFORZAMENTO DELL'INDIPENDENZA DELL'OLAF	10
PROCEDURA DI SELEZIONE DEL NUOVO DIRETTORE GENERALE DELL'OLAF	11
CONTROLLO DEGLI SVILUPPI RIGUARDANTI L'APPLICAZIONE DELLE GARANZIE PROCEDURALI NELLE INDAGINI DELL'OLAF	11
Controllo ed esame della legalità	11
Procedura di reclamo contro le indagini dell'OLAF	12
Diritti fondamentali e garanzie procedurali	12
CONTROLLO DELLA DURATA DELLE INDAGINI DELL'OLAF	14
Osservazioni generali	14
Analisi del comitato di 417 relazioni su indagini di durata superiore a 12 mesi	15
Conclusioni	16
VALUTAZIONE DELLE PRIORITÀ DELLA POLITICA IN MATERIA DI INDAGINI DELL'OLAF E DEGLI ORIENTAMENTI RIGUARDO ALLE INDAGINI	17
CONTROLLO DEI CASI IN CUI LE RACCOMANDAZIONI DELL'OLAF NON SONO STATE SEGUITE	18
L'UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE E LA PROCURA EUROPEA	20
Svolgimento di indagini amministrative su richiesta dell'EPPO	21
Fornire all'EPPO informazioni, analisi forensi, competenze e sostegno operativo	21
GOVERNANCE DEL COMITATO DI VIGILANZA	22
Riunioni con le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'UE	22
Metodi di lavoro e trasparenza	22
Il segretariato del comitato di vigilanza dell'OLAF	22
Questioni di bilancio	23

MANDATO

Articolo 15, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013

«Il comitato di vigilanza controlla regolarmente l'esecuzione della funzione di indagine da parte dell'Ufficio al fine di rafforzare l'indipendenza dell'Ufficio nell'esercizio effettivo delle competenze conferitegli in virtù del presente regolamento.

Il comitato di vigilanza sorveglia, in particolare, gli sviluppi relativi all'applicazione delle garanzie procedurali e alla durata delle indagini, alla luce delle informazioni fornite dal direttore generale conformemente all'articolo 7, paragrafo 8.»

1. La missione del comitato di vigilanza dell'OLAF consiste nel rafforzare l'indipendenza dell'OLAF nell'esercizio effettivo delle competenze conferitegli ⁽²⁾. Per consentirgli di assolvere tale missione, il legislatore dell'UE ha affidato al comitato un triplice ruolo: controllare regolarmente l'esecuzione della funzione di indagine dell'OLAF, assistere il direttore generale nell'assolvimento delle sue responsabilità e riferire alle istituzioni dell'UE.
2. Il comitato e il direttore generale dell'OLAF fanno entrambi parte della governance istituita dal legislatore nel regolamento (CE) n. 1073/1999 e confermata dal regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013. Il comitato è l'organo di vigilanza dell'OLAF e il custode dell'indipendenza dell'Ufficio; controlla regolarmente l'esecuzione della funzione di indagine da parte dell'OLAF e la relativa efficienza amministrativa. In particolare, il comitato controlla gli sviluppi relativi all'applicazione delle garanzie procedurali e alla durata delle indagini.

Il direttore generale dell'OLAF assicura non solo la gestione dell'Ufficio, ma anche il controllo delle procedure, il trattamento delle denunce, lo svolgimento delle mansioni e la direzione delle indagini, un carico di responsabilità considerevole affidato a nessun altro direttore generale della Commissione europea. Infatti, nessun altro direttore generale ha il potere di indagare sul personale e sui membri delle istituzioni europee. Il direttore generale dell'OLAF viene nominato dalla Commissione, in stretta consultazione con il Parlamento europeo e il Consiglio, e in seguito al parere favorevole del comitato di vigilanza sulla procedura di nomina. Come tale, il direttore generale dell'OLAF gode dello status di *primus inter pares*, una funzione qualificata che assicura elevati standard etici e di integrità nel quadro delle istituzioni dell'UE.

3. Il comitato svolge un ruolo consultivo prestando assistenza al direttore generale dell'OLAF nell'assolvimento delle sue responsabilità, proprio per il ruolo particolare attribuito a questa funzione dal legislatore dell'UE. A tal fine il comitato:

- **comunica** al direttore generale i risultati dei controlli riguardanti: —
 - le modalità di esecuzione della funzione di indagine da parte dell'OLAF,
 - l'applicazione delle garanzie procedurali e la durata delle indagini, nonché
 - ove necessario, la formulazione di adeguate raccomandazioni,
- **sottopone** pareri al direttore generale, comprese, ove opportuno, raccomandazioni in merito alle risorse necessarie per svolgere la funzione di indagine dell'OLAF, alle priorità dell'OLAF in materia di indagini e alla durata delle indagini,
- **presenta** le proprie osservazioni (comprese raccomandazioni ove opportuno) sugli orientamenti riguardanti le procedure di indagine (nonché eventuali loro modifiche) adottati dal direttore generale conformemente all'articolo 17, paragrafo 8, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013,
- **controlla** la qualità delle indagini condotte dall'OLAF e delle raccomandazioni formulate.

4. Il comitato è un interlocutore delle istituzioni dell'UE alle quali riferisce in merito alle proprie attività, su richiesta delle quali può presentare pareri e con le quali elabora relazioni su questioni riguardanti le indagini e scambia opinioni a livello politico. Di conseguenza, il comitato fornisce alle istituzioni dell'UE competenze basate sulle sue esperienze di controllo e garantisce che l'OLAF agisca rispettando i limiti di legittimità e regolarità e che i valori fondamentali dell'UE vengano rispettati nel corso delle indagini.

⁽²⁾ Articolo 15 del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013.

QUADRO GIURIDICO

Articolo 19. Relazione di valutazione

«Entro il 2 ottobre 2017, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione sull'applicazione del presente regolamento. Tale relazione è accompagnata da un parere del comitato di vigilanza e specifica se è necessario modificare il presente regolamento.»

5. Nella presente relazione si fa riferimento, a più riprese, alle conclusioni del parere n. 2/2017 «che accompagna la relazione della Commissione sulla valutazione dell'applicazione del regolamento (UE) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio»⁽³⁾, che rappresenta il parere più importante elaborato dal comitato nel 2017. Nel parere in questione, il comitato di vigilanza ha esaminato: i) il contesto giuridico dell'OLAF, ii) il ciclo di vita delle indagini svolte dall'OLAF, iii) il rispetto dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali durante le indagini condotte dall'OLAF, iv) il ruolo e il funzionamento del comitato di vigilanza, nonché v) la proposta legislativa riguardante l'istituzione dell'EPPO.
6. A parere del comitato di vigilanza, una modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 dovrebbe accorpare tutti i motivi per l'avvio di indagini dell'OLAF, al fine di evitare problemi di frammentazione e di interpretazione e rafforzare la certezza del diritto e le garanzie procedurali. Il quadro giuridico unificato dovrebbe contenere anche un codice esaustivo dei poteri dell'OLAF. Il regolamento dovrà prestare particolare attenzione alla precisazione dei poteri dell'OLAF per quanto riguarda le istituzioni dell'Unione e la ripartizione delle competenze tra l'OLAF e la futura EPPO.

Il comitato ritiene che le norme interne attualmente applicabili non assicurino lo svolgimento delle indagini con la trasparenza voluta dal legislatore e che il numero di istruzioni possa fuorviare il personale dell'OLAF, in particolare gli investigatori. Questa situazione si potrebbe evitare stabilendo procedure di indagine complete nel regolamento. Verrebbero dunque presi in considerazione criteri meno flessibili per l'avvio di un'indagine per non mettere a rischio la certezza del diritto e la parità di trattamento delle informazioni ricevute dall'OLAF. Stabilire procedure di indagine complete permetterebbe inoltre di introdurre meccanismi volti a scongiurare eventuali abusi di discrezionalità o indebite pressioni esterne sul direttore generale dell'OLAF. Inoltre, in tal modo, l'ampia discrezionalità concessa al direttore generale dall'attuale regolamento verrebbe controbilanciata dall'obbligo del direttore generale di comunicare regolarmente al comitato di vigilanza le motivazioni per cui ha deciso di non avviare una determinata indagine.

7. Il comitato di vigilanza ha evidenziato che il regolamento dell'OLAF dovrebbe indicare meglio i principali settori di indagine dell'Ufficio (che comprendono i fondi strutturali, l'agricoltura, le risorse proprie, le dogane, gli aiuti esterni e la corruzione) per precisare le norme e i poteri di indagine dell'OLAF in tali ambiti. In tal modo, l'Ufficio potrà godere di maggiore indipendenza nell'esercizio effettivo dei suoi poteri e sarà possibile creare solide basi per la cooperazione tra l'Ufficio e l'EPPO.
8. Per quanto riguarda la durata delle indagini, il comitato ha ritenuto che il regolamento dovrebbe essere modificato al fine di inserire l'obbligo del direttore generale dell'OLAF di tenere conto della prescrizione negli Stati membri interessati da un'indagine. Almeno diciotto mesi prima della scadenza del termine di prescrizione, l'OLAF dovrebbe trasmettere una relazione intermedia alle autorità dei rispettivi Stati membri. La forma e il contenuto della relazione intermedia dovrebbero essere equivalenti a quelli della relazione finale e non dovrebbero riportare raccomandazioni. Il comitato ha inoltre sostenuto la creazione di gruppi di sostegno in grado di formulare raccomandazioni in materia di seguito giudiziario, nonché il coordinamento delle attività dell'OLAF e di tutte le autorità coinvolte nelle indagini, tra cui la futura EPPO.
9. Per quanto concerne la chiusura delle indagini, il comitato è dell'avviso che il legislatore dovrebbe valutare l'opportunità di stabilire norme esplicite sulle informazioni che l'OLAF deve trasmettere al comitato. Per poter assistere il direttore generale nello svolgimento dei suoi compiti in questo ambito, il comitato di vigilanza dovrebbe ricevere dall'OLAF almeno la relazione sull'indagine trasmessa all'autorità giudiziaria dello Stato membro e la risposta di tale autorità all'OLAF.

Avendo ricevuto un forte mandato da tutte e tre le istituzioni, il comitato di vigilanza ha evidenziato che terrebbe anche a svolgere un ruolo significativo nella creazione di legami tra l'OLAF e i suoi partner, in particolare con l'EPPO.

⁽³⁾ Consultare il sito del comitato di vigilanza dell'OLAF: http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf

CONTROLLO DELLE RISORSE DELL'OLAF

Articolo 6, paragrafo 2, della decisione 1999/352/CE della Commissione, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, come modificata dalla decisione 2013/478/UE del 27 settembre 2013

«2. Il direttore generale, sentito il comitato di vigilanza, comunica tempestivamente al direttore generale del bilancio un progetto preliminare di bilancio da iscrivere nell'allegato relativo all'Ufficio della sezione del bilancio generale dell'Unione europea riguardante la Commissione.»

Articolo 15, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013

«Il comitato di vigilanza sottopone al direttore generale pareri, comprese raccomandazioni ove opportuno, in merito, tra l'altro, alle risorse necessarie per svolgere la funzione di indagine dell'Ufficio, [...]»

10. Il comitato di vigilanza ha esaminato il progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per il 2018, concentrandosi in particolar modo su due aspetti: i) il sistema per la gestione dei contenuti dell'OLAF («OCM»), la banca dati dell'OLAF contenente informazioni sui casi istituita per sostituire il CMS, il sistema precedente per la gestione dei casi e ii) le risorse umane dell'OLAF. Il comitato ha riposto grandi aspettative sulla strategia 2017-2019 in materia di risorse umane che l'OLAF deve adottare nel corso del 2018 tenendo conto delle raccomandazioni del comitato rivolte al direttore generale dell'OLAF e presentate nel quadro del parere n. 1/2017 sul progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per l'esercizio 2018.
11. Il comitato di vigilanza ha sostenuto il progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per il 2018 nel parere n. 1/2017 e, in particolare, la richiesta dell'OLAF di cinque nuovi posti da amministratore da destinare alla funzione di indagine svolta dall'OLAF, con l'intento di rafforzarne la missione principale.
12. In particolare, il comitato ha ritenuto importante il sistema di banca dati OCM considerando la dotazione di bilancio stanziata per la sua attuazione e l'impatto del sistema sulla funzione di indagine dell'OLAF. Di conseguenza, il comitato ha raccomandato al direttore generale dell'OLAF di richiedere al servizio di audit interno (IAS) della Commissione europea di effettuare una valutazione post-attuazione del sistema OCM che tenga conto delle esperienze degli utenti, oltre che di altri elementi. Nell'ottobre del 2017, l'OLAF ha risposto che avrebbe preso in seria considerazione la necessità di richiedere allo IAS una tale valutazione post-attuazione. In seguito, nel febbraio del 2018, l'OLAF ha indicato che, non appena possibile, sarebbe stata effettuata una verifica sulle pratiche di gestione dei progetti informatici dell'OLAF, tra cui l'OCM.
13. Per quanto riguarda la strategia dell'OLAF 2017-2019 in materia di risorse umane, il comitato ha formulato cinque raccomandazioni, nel quadro del parere n. 1/2017, rivolte al direttore generale dell'OLAF e intese a migliorare la gestione delle risorse umane dell'Ufficio, in particolar modo diminuendo l'avvicendamento del personale, mantenendo il personale, nonché assumendo e formando gli investigatori. L'OLAF ha risposto in parte ad alcune di tali raccomandazioni.
14. Il comitato ha raccomandato all'OLAF di prestare particolare attenzione a una pianificazione dettagliata della forza lavoro, che valuti la quantità di organico da assumere annualmente nel corso della strategia 2017-2019 in materia di risorse umane. Il 6 ottobre 2017, l'OLAF ha risposto che, nell'elaborare la strategia in materia di risorse umane per il periodo 2017-2019, darà particolare rilievo alle questioni evidenziate dalle raccomandazioni del comitato. Finora, tuttavia, il comitato non ha ricevuto alcuna informazione in merito a tale strategia. L'OLAF ritiene che tale raccomandazione sia in corso di attuazione e, nel febbraio del 2018, ha aggiunto che il documento sarebbe stato pronto nel primo semestre del 2018.
15. Nel parere n. 1/2017, il comitato ha raccomandato all'OLAF di dedicare particolare attenzione ai seguenti elementi: i) misure che si potrebbero adottare per ridurre il periodo medio di assunzione, ii) identificazione di possibili misure volte ad assicurare il mantenimento del personale sulla base di informazioni raccolte durante il colloquio in occasione della cessazione del servizio, iii) valutazione dettagliata delle esigenze in materia di formazione e iv) quantificazione e analisi comparativa dei dati statistici principali riguardanti la formazione. Il 6 ottobre 2017, l'OLAF ha risposto che avrebbe prestato particolare attenzione agli argomenti evidenziati nelle raccomandazioni del comitato durante l'elaborazione della strategia in materia di risorse umane per il 2017-2019 e, in seguito, nel febbraio del 2018 ⁽⁴⁾, ha presentato una relazione riguardante le raccomandazioni summenzionate.

⁽⁴⁾ Nota dell'OLAF «OLAF's reporting for 2017 on its implementation of the Supervisory Committee recommendations» — Ares(2018)781022.

16. L'OLAF ha riferito al comitato di vigilanza su una serie di questioni riguardanti le risorse umane. In primo luogo, alla fine del 2018, l'OLAF preparerà una relazione nella quale verranno individuati gli aspetti da migliorare per ridurre il periodo di assunzione. L'OLAF ha evidenziato che l'attuazione di tale raccomandazione è ancora in corso. In secondo luogo, l'OLAF ha sottolineato che la gestione dei corsi di formazione dell'intera Commissione spetta alla direzione generale Risorse umane e sicurezza (DG HR). Di conseguenza, il costo della formazione non viene comunicato alle singole direzioni generali. In terzo luogo, l'OLAF ha ulteriormente riferito sull'esistenza di percorsi formativi per gli investigatori appena nominati o di grado superiore, e ha fornito informazioni riguardo a corsi di formazione interni e generali per il personale della Commissione.
17. Il comitato è dell'opinione che le risorse dell'OLAF dovrebbero essere concentrate sulla sua attività principale, vale a dire indagare su attività illecite, gravi irregolarità e frodi, violazione dei doveri professionali e altri elementi che ledono gli interessi dell'UE. Il comitato considera il sostegno alle indagini parte dell'attività principale dell'OLAF e ritiene che disporre di risorse umane interne e di capacità finanziarie indipendenti rispetto alla Commissione contribuisca all'indipendenza dell'OLAF. Tale autonomia è fondamentale nei settori che riguardano l'assunzione, la formazione e la capacità di far fronte a nuove tipologie complesse di frode.
18. Nel quadro del parere n. 1/2017, il comitato ha evidenziato la necessità di valutare e gestire con cautela il trasferimento di posti dall'OLAF all'EPPO per tutelare la capacità dell'OLAF di continuare ad adempiere il proprio mandato e, in particolare, di svolgere indagini. A tal fine potrebbe essere necessario ridurre le capacità strategiche dell'OLAF se un maggior numero di posti dovesse essere trasferito all'EPPO, in modo da tutelare le capacità delle direzioni incaricate delle indagini.
19. Il comitato ha inoltre indicato che, una volta adottata la proposta definitiva sull'istituzione dell'EPPO, potrebbe prendere in considerazione la presentazione di una relazione, come previsto dall'articolo 15, paragrafo 9, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, sull'impatto esercitato dalla costituzione dell'EPPO sulle capacità investigative dell'OLAF.
20. Oltre al parere n. 1/2017 espresso sul progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per il 2018, il comitato ha analizzato le informazioni fornite dall'OLAF sull'attuazione del bilancio del 2017. Il comitato ritiene che le misure di austerità non dovrebbero avere effetti negativi sulla capacità dell'Ufficio di condurre indagini efficienti.
21. Il comitato ha inoltre osservato il livello modesto di esecuzione del bilancio da parte dell'OLAF, nonché un tasso elevato di avvicendamenti del personale vista l'incapacità di garantire un numero sufficiente di assunzioni per ricoprire tutti i posti vacanti. Il comitato ha rilevato che nel quadro del bilancio stanziato per le missioni non viene operata alcuna distinzione tra la spesa per le indagini e la spesa per altre finalità. Secondo il parere del comitato, sarebbe opportuno aumentare il bilancio destinato alle missioni per rendere le indagini efficienti fornendo sostegno giuridico, logistico e forense. Il comitato analizzerà tale questione in cooperazione con l'OLAF per raccogliere maggiori informazioni e per fare in modo che tutte le risorse necessarie vengano messe a disposizione degli investigatori.
22. Il comitato considera la discrezionalità del direttore generale dell'OLAF, che gli consente di trasferire stanziamenti da linee di bilancio non sufficientemente utilizzate a linee di bilancio che necessitano di maggiori fondi, uno strumento efficiente. Tale potere dovrebbe, tuttavia, essere impiegato principalmente per consolidare le attività principali dell'Ufficio, in particolare quelle svolte dalle direzioni incaricate delle indagini.
23. Il comitato ribadisce la precedente raccomandazione formulata nel parere n. 1/2017, secondo la quale il servizio di audit interno (IAS) dovrebbe effettuare una verifica dei problemi riscontrati durante la realizzazione della banca dati OCM, tra cui i relativi costi. Il 24 gennaio 2018, il relatore del comitato responsabile del controllo delle risorse dell'OLAF ha richiesto una relazione completa sulla ripartizione dei costi del progetto OCM a partire dalla sua concezione. Ad oggi, l'OLAF non ha ancora provveduto a fornire tali informazioni al comitato.

ACCESSO ALLE INFORMAZIONI PER LE FUNZIONI DI VIGILANZA

Articolo 15, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013

«Il comitato di vigilanza controlla regolarmente l'esecuzione della funzione di indagine da parte dell'Ufficio [...]»

Articolo 4 della decisione della Commissione del che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode: 28 aprile 1999

«[...] Il comitato [di vigilanza] esercita un controllo regolare sull'esercizio della funzione d'indagine dell'Ufficio.»

Parere congiunto dei servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione del 5 settembre 2016

Il parere congiunto sottolinea che il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 conferisce al comitato di vigilanza il potere di ricevere dal direttore generale dell'OLAF:

- informazioni su casi in cui queste sono state trasmesse alle autorità giudiziarie nazionali, anche quando l'OLAF non ha svolto alcuna indagine;
- informazioni aggiuntive su tutti i casi, tra cui le indagini in corso, e non solo sui casi chiusi;
- per quanto riguarda gli obblighi di rendicontazione del direttore generale dell'OLAF, il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 implica un obbligo attivo di informazione da parte dell'OLAF. A tal riguardo, garantire un accesso elettronico esclusivamente passivo alle banche dati dell'OLAF non sarebbe sufficiente per adempiere agli obblighi del direttore generale dell'OLAF, come previsto dal regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013.

24. Nell'ambito delle precedenti relazioni annuali, il comitato ha definito urgente la questione riguardante il proprio accesso limitato alle informazioni sui casi dell'OLAF. La situazione ha cominciato a migliorare nel corso del mandato del precedente direttore generale e tale processo si è intensificato nel secondo semestre del 2017, in seguito alla nomina del nuovo direttore generale facente funzione.

In tale contesto, il comitato ha incontrato problemi di accesso alle informazioni riguardanti le indagini e alla banca dati OCM sui casi dell'OLAF durante i primi nove mesi del periodo di rendicontazione. In seguito, la situazione è migliorata.

25. Sulla base dell'esperienza maturata, relativamente alla banca dati OCM, durante l'analisi di casi che prevedeva un «accesso in veste di osservatore» al sistema, il comitato di vigilanza ha concluso che, allo stato attuale, i dati forniti dalla banca dati dell'OLAF non sono adeguati alle esigenze in materia di sorveglianza. Inoltre, sembra che la banca dati OCM non sia neppure idonea alle esigenze dell'OLAF riguardo alle indagini.

Il comitato è stato messo al corrente delle discussioni in seno all'OLAF sulle modalità da adottare per adeguare il sistema OCM alle esigenze dell'OLAF e ne sta seguendo attentamente gli sviluppi. Il comitato esprime serie preoccupazioni riguardo a tale questione e lavorerà a stretto contatto con l'OLAF per trovare una soluzione.

26. Il comitato trova sorprendente il fatto che l'OCM, il principale progetto informatico per la funzione di indagine dell'OLAF, sia stato elaborato senza tenere conto delle esigenze del relativo organo di vigilanza. Anche le funzioni di cui il comitato poteva usufruire nella banca dati precedente, il CMS, non sono più supportate. Data la situazione attuale, il comitato lavora su dati che l'OLAF fornisce o mette a disposizione tramite l'OCM. Il comitato non potrà estrarre autonomamente dati statistici o informazioni finché non sarà introdotta una funzione, un modulo o una funzione aggiuntiva che gli permetta di utilizzare i dati operativi a fini di controllo.

27. La banca dati OCM non è dotata di alcuna funzione adeguata alle necessità del comitato per il controllo dei casi e di schemi sistemici nei dati operativi dell'OLAF. Il comitato teme che l'attuale sistema non permetta all'OLAF di trasferire i documenti riguardanti i casi dalla banca dati precedente, il CMS, all'OCM in modo soddisfacente. Tale situazione ha avuto un impatto fortemente negativo sulla vigilanza esercitata dal comitato sull'esecuzione della funzione di indagine dell'OLAF, compresi gli sviluppi in materia di rispetto dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali.

28. Il comitato ha avuto accesso a 64 documenti dell'OLAF, tra cui: i) 60 casi in cui il direttore generale ha deciso di non avviare un'indagine e, di conseguenza, di archiviare il caso e ii) quattro casi in cui le indagini sono state condotte e completate, con la presentazione di una relazione finale sul caso. Il comitato ha analizzato i casi summenzionati e, a breve, pubblicherà le sue conclusioni in merito. Alcuni risultati dell'analisi sono stati inoltre impiegati nel parere n. 2/2017 che accompagna la relazione della Commissione sulla valutazione dell'applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 e in altre attività di controllo.
29. Il comitato ha rilevato che le relazioni presentate dall'OLAF su casi di durata superiore a 12 mesi nel 2017 non riportavano informazioni idonee, né per contenuto né per qualità, per controllare in modo efficace la durata delle indagini. In particolare, nonostante la durata sempre maggiore delle indagini (da 12 mesi a 18, 24, 30 mesi e oltre), la maggior parte delle relazioni non conteneva informazioni sostanziali in grado di spiegare le ragioni della durata delle indagini e le misure correttive per velocizzarle. Per maggiori dettagli sull'argomento, consultare il capitolo della presente relazione sul controllo della durata delle indagini svolte dall'OLAF.

RAFFORZAMENTO DELL'INDIPENDENZA DELL'OLAF

Articolo 15, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013

«Il comitato di vigilanza controlla regolarmente l'esecuzione della funzione di indagine da parte dell'Ufficio al fine di rafforzare l'indipendenza dell'Ufficio nell'esercizio effettivo delle competenze conferitegli in virtù del presente regolamento.»

Articolo 15, paragrafo 9, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013

«Il comitato di vigilanza adotta almeno una relazione sulle attività per anno, riguardante in particolare la valutazione dell'indipendenza dell'Ufficio, l'applicazione delle garanzie procedurali e la durata delle indagini. Tali relazioni sono trasmesse al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e alla Corte dei conti.»

Articolo 17, paragrafo 3, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013

«Il direttore generale non sollecita né accetta istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo nell'adempimento delle sue funzioni relative all'avvio ed allo svolgimento delle indagini esterne ed interne o alla stesura delle relative relazioni. Qualora il direttore generale ritenga che una misura adottata dalla Commissione comprometta la sua indipendenza, ne informa immediatamente il comitato di vigilanza e decide se presentare o meno ricorso contro la Commissione davanti alla Corte di giustizia.»

Articolo 17, paragrafo 9, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013

«Prima di irrogare una sanzione disciplinare nei confronti del direttore generale, la Commissione consulta il comitato di vigilanza.»

30. Nella relazione annuale del 2016, il comitato di vigilanza ha constatato che il 2 marzo 2016 la Commissione europea aveva parzialmente revocato l'immunità giurisdizionale del direttore generale dell'OLAF in risposta a una richiesta delle autorità giudiziarie belghe. Con nota datata 14 marzo 2016, il direttore generale dell'OLAF ha informato il comitato di vigilanza, a norma dell'articolo 17, paragrafo 3, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, che, a suo parere, la decisione della Commissione del 2 marzo costituiva una misura che comprometteva la sua indipendenza.
31. Malgrado le richieste indirizzate sia alla Commissione che al direttore generale dell'OLAF, il comitato non ha ricevuto informazioni sostanziali o copia della decisione della Commissione e della procedura seguita. Per di più, il ricorso principale presentato dal direttore generale dell'OLAF dinanzi il Tribunale, volto ad ottenere l'annullamento della decisione della Commissione, è ancora pendente. Di conseguenza, il comitato non è ancora attualmente in grado di formulare un parere conclusivo. In Belgio è ancora in corso un procedimento penale nazionale e, poiché il comitato non ha ricevuto alcuna informazione in merito, non possono essere formulate ulteriori osservazioni.
32. Il direttore generale dell'OLAF, Giovanni Kessler, si è dimesso nell'ottobre del 2017 prima del termine del suo mandato settennale per accettare l'incarico di direttore generale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli in Italia, distaccato dalla Commissione europea. Di conseguenza, è stata avviata la procedura per nominare un nuovo direttore generale dell'OLAF. Il comitato ha indicato alla Commissione che dovrebbero essere adottate misure che assicurino l'assenza di conflitti di interesse che potrebbero compromettere l'indipendenza dell'OLAF nello svolgimento delle indagini.

PROCEDURA DI SELEZIONE DEL NUOVO DIRETTORE GENERALE DELL'OLAF

Articolo 17, paragrafo 2, del regolamento OLAF

«La Commissione stabilisce un elenco di candidati in possesso dei requisiti prescritti per la posizione di direttore generale dell'OLAF previo parere favorevole del comitato di vigilanza sulla procedura di selezione applicata dalla Commissione.»

33. Il 25 aprile 2017, la Commissione europea ha trasmesso per consultazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al comitato di vigilanza il progetto di avviso di posto vacante della procedura di selezione di un nuovo direttore generale dell'OLAF. La Commissione europea ha inoltre invitato il comitato di vigilanza a designare un rappresentante che partecipasse in veste di osservatore ai colloqui svolti ai diversi stadi del processo di selezione.
34. Con lettera del 12 maggio 2017, il comitato di vigilanza ha accolto con favore l'impegno della Commissione ad assumere il direttore generale dell'OLAF come agente temporaneo con un mandato settennale e non come funzionario permanente della Commissione. Il comitato ha evidenziato la necessità di sottolineare la neutralità politica del direttore generale dell'OLAF, indicando l'incompatibilità di tale carica con qualsiasi tipo di affiliazione ad attività politiche di qualsivoglia genere durante il mandato. Per quel che riguarda le condizioni di impiego, il comitato ha sottolineato che la valutazione del «periodo di prova di nove mesi» del direttore generale dell'OLAF riguardava direttamente la questione della sua indipendenza e che quindi il proprio intervento in merito al ruolo rivestito dal direttore generale dell'OLAF nell'esecuzione della funzione di indagine era indispensabile.
35. Il 28 giugno 2017 è stato pubblicato l'avviso di posto vacante COM/2017/10373 riguardante la funzione di direttore generale dell'OLAF. Tale avviso è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU C 204) e la scadenza per la presentazione delle candidature è stata fissata al 27 luglio 2017, in seguito prorogata al 15 settembre 2017. La pubblicazione riguardava un posto di direttore generale, agente temporaneo.
36. Il comitato di vigilanza ha nominato come rappresentante nel processo di selezione organizzato dalla Commissione Jan Mulder, il quale ha seguito attentamente gli sviluppi della procedura di selezione e ha partecipato, in veste di osservatore, al comitato di preselezione e al comitato consultivo per le nomine. Jan Mulder ha periodicamente discusso all'interno del comitato di vigilanza i progressi realizzati e condiviso tutti gli elementi probatori acquisiti in modo che i membri del comitato potessero formulare gradualmente un parere sulla legittimità e la regolarità della procedura seguita.
37. Dopo diversi scambi di lettere con il segretario generale della Commissione e con il commissario Günter Oettinger, il 5 marzo 2018 il comitato ha comunicato a quest'ultimo di non avere obiezioni riguardo alla procedura seguita dalla Commissione. È possibile che il comitato di vigilanza prenda in considerazione la presentazione di una relazione su come migliorare le future procedure.

CONTROLLO DEGLI SVILUPPI RIGUARDANTI L'APPLICAZIONE DELLE GARANZIE PROCEDURALI NELLE INDAGINI DELL'OLAF**Articolo 15, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013**

«Il comitato di vigilanza sorveglia, in particolare, gli sviluppi relativi all'applicazione delle garanzie procedurali [...]»

Articolo 17, paragrafo 7, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013

«Il direttore generale predispone una procedura consultiva e di controllo interna, compreso un controllo di legalità, riguardante tra l'altro il rispetto delle garanzie procedurali e dei diritti fondamentali delle persone interessate [...]»

Controllo ed esame della legalità

38. Nel suo parere n. 2/2017, il comitato di vigilanza ha analizzato il controllo di legalità e la revisione giuridica svolti nel corso delle attività d'indagine dell'OLAF concentrandosi sul rispetto delle garanzie procedurali e dei diritti fondamentali. Nei pareri precedenti⁽⁵⁾, il comitato ha raccomandato all'OLAF di migliorare le migliori prassi dei revisori per la verifica del rispetto delle garanzie procedurali e della durata proporzionata delle indagini. Il comitato ha inoltre raccomandato al direttore generale dell'OLAF di adottare un piano comprendente azioni specifiche nell'ottica di rafforzare in modo efficace il controllo interno e il meccanismo consultivo secondo quanto previsto dal regolamento. A tal fine, il comitato intende avviare un dialogo per creare una struttura permanente in seno all'OLAF.

⁽⁵⁾ Parere n. 2/2015 del comitato di vigilanza sul controllo e sull'esame di legalità all'interno dell'OLAF.

Procedura di reclamo contro le indagini dell'OLAF

39. Nell'ambito di pareri precedenti, i comitati che si sono succeduti hanno già esaminato ampiamente tale questione. Il comitato ha raccomandato al direttore generale dell'OLAF di stabilire una procedura interna efficiente per poter gestire le singole denunce. Il comitato ha inoltre richiesto al direttore generale di riferire regolarmente sulle singole denunce ricevute dall'OLAF e sul relativo seguito ⁽⁶⁾. È di fondamentale importanza che le indagini vengano condotte in modo appropriato. Sul sito web dell'OLAF è stata pubblicata una procedura di reclamo anche se, finora, il direttore generale dell'OLAF non ha comunicato al comitato alcuna decisione formale sull'adozione della procedura.
40. Il direttore generale dell'OLAF ha adottato misure per garantire che le relazioni sulle singole denunce vengano trasmesse al comitato. Tuttavia, non tutte le denunce registrate dall'OLAF né quelle presentate presso altri organismi contro l'OLAF vengono comunicate automaticamente al comitato. I casi alla base di tali denunce non vengono comunicati e le spiegazioni incluse nelle relazioni sono di carattere generale. L'OLAF non trasmette al comitato né le denunce iniziali né le risposte inviate agli autori dei reclami. Il comitato non è dunque nella condizione di assicurare che i diritti fondamentali delle persone interessate dalle indagini siano tutelati e che le garanzie procedurali vengano applicate.

Il comitato intende, tramite un dialogo continuo con l'OLAF, mettere a punto un sistema in cui la maggiore efficienza del controllo diventi una regola generale.

Diritti fondamentali e garanzie procedurali**Regolamento OLAF****Articolo 15, paragrafo 1, secondo comma**

«[...]Il comitato di vigilanza sorveglia, in particolare, gli sviluppi relativi all'applicazione delle garanzie procedurali e alla durata delle indagini, alla luce delle informazioni fornite dal direttore generale conformemente all'articolo 7, paragrafo 8.»

Articolo 7, paragrafo 8

«8. Se un'indagine non può essere chiusa entro dodici mesi dal suo avvio, il direttore generale, allo scadere di tale periodo di dodici mesi e successivamente ogni sei mesi, riferisce al comitato di vigilanza, indicando i motivi e le misure correttive previste al fine di accelerare l'indagine.»

Articolo 9 Garanzie procedurali (non riportato in questa sezione data la lunghezza dell'articolo)

41. Il comitato ha dedicato particolare attenzione a tale ambito, dato il suo ruolo di controllo previsto all'articolo 15, paragrafo 1, nonché all'articolo 7, paragrafo 8, e all'articolo 9 del regolamento OLAF. Nel nuovo regolamento OLAF sono state migliorate e chiarite le norme sui diritti e sugli obblighi delle persone oggetto delle indagini condotte dall'OLAF. Tuttavia, l'OLAF non ha messo in atto controlli e meccanismi di controllo efficienti, come evidenziato nel parere n. 2/2017 del comitato di vigilanza ⁽⁷⁾. Il comitato considera il controllo e i meccanismi di controllo estremamente importanti e, per tale motivo, presterà particolare attenzione a tale aspetto.
42. Il comitato si è concentrato sui seguenti aspetti: i) i diritti e i principi fondamentali che potrebbero influenzare la conduzione indipendente e imparziale delle indagini e ii) i diritti e principi fondamentali per cui esistono una giurisprudenza consolidata riguardante l'OLAF e decisioni del Mediatore europeo. Tali diritti includono il diritto alla difesa, il diritto di accesso ai documenti, la riservatezza delle indagini, il diritto della persona interessata di essere informata riguardo all'indagine, il diritto delle parti interessate di esprimere le proprie opinioni sui fatti che le riguardano, il diritto di accedere ai fascicoli delle indagini e/o alle relazioni finali, nonché il diritto alla protezione dei dati di carattere personale.
43. Il comitato ha esaminato tale questione utilizzando diverse fonti di informazione: i) i singoli reclami ricevuti dall'OLAF sulle potenziali violazioni dei diritti fondamentali, ii) le informazioni inviate dall'OLAF al comitato tramite le relazioni finali sui casi riguardanti le indagini chiuse dell'OLAF, iii) le informazioni inviate dall'OLAF sulla base dell'articolo 7, paragrafo 8, del regolamento OLAF e iv) le informazioni ottenute dall'analisi di casi archiviati.

⁽⁶⁾ Parere n. 2/2013 del comitato di vigilanza «Establishing an internal OLAF procedure for complaints» (Stabilire una procedura di reclamo all'interno dell'OLAF) e relazioni di attività del comitato di vigilanza dal 2014 al 2016.

⁽⁷⁾ Cfr. il capitolo II, in particolare i punti 11 e 24, del parere n. 2/2017 del comitato di vigilanza.

i) *Singoli reclami ricevuti dall'OLAF su potenziali violazioni dei diritti fondamentali*

44. L'OLAF ha trasmesso al comitato brevi note su presunte violazioni dei diritti nel corso delle indagini svolte dall'OLAF, insieme a una breve risposta da parte dell'OLAF che indicava l'infondatezza della denuncia ⁽⁸⁾. In alcuni casi, l'OLAF ha riferito altresì che i procedimenti su alcune di tali presunte violazioni dei diritti fondamentali erano ancora pendenti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Le denunce e le risposte dell'OLAF agli autori dei reclami non sono state messe a disposizione del comitato. Per di più, i documenti a sostegno della procedura di reclamo per stabilire la posizione dell'OLAF non sono stati trasmessi al comitato, anche se sarebbero stati fondamentali per permettere al comitato di assolvere alle sue funzioni.
45. I diritti fondamentali e le garanzie procedurali che l'OLAF avrebbe violato e che sono oggetto dei reclami si riferiscono a diverse tipologie di diritti; il comitato era inoltre a conoscenza delle decisioni su tale argomento che il Mediatore europeo aveva reso di dominio pubblico e che fornivano informazioni più dettagliate sulle presunte violazioni dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali rispetto al materiale contenuto nelle note summenzionate trasmesse dall'OLAF.
46. Le informazioni fornite dall'OLAF al comitato non erano sufficienti per analizzare le modalità di esecuzione della sua funzione di indagine e per svolgere uno studio rigoroso sugli sviluppi in materia di diritti fondamentali. A tal fine, il comitato avrebbe dovuto ricevere almeno il testo integrale della denuncia e la risposta integrale redatta dall'OLAF. Il comitato intende raccomandare all'OLAF di mettere a punto un meccanismo mediante il quale trasmettere regolarmente al comitato le relazioni su tutti i reclami esistenti di cui l'Ufficio è a conoscenza, in modo che il comitato possa avere un'idea più chiara della situazione.

ii) *Informazioni inviate dall'OLAF al comitato sulla base dell'articolo 7, paragrafo 8, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013*

47. Il comitato ha valutato il rispetto da parte dell'OLAF del diritto fondamentale alla buona amministrazione nel contesto delle indagini che non sono state chiuse entro 12 mesi dall'apertura. Il diritto delle persone a una buona amministrazione (ossia, a un lasso di tempo ragionevole per le indagini), grazie al quale sarebbe anche possibile prevenire questioni relative ai termini di prescrizione, viene garantito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Il comitato è consapevole del fatto che un'indagine di durata sproporzionata rispetto alle circostanze e alla complessità del caso può avere gravi conseguenze negative sia sui diritti della difesa delle persone interessate sia sul seguito dato all'indagine.
48. Il comitato ha esaminato 417 relazioni su indagini di durata superiore a 12, 18, 24 e 30 mesi, fino a 66 mesi. Tali relazioni sono state inviate dal direttore generale prima del dicembre 2017, ma non riportavano quelle informazioni pertinenti che avrebbero permesso al comitato di assolvere alle sue funzioni. Il contenuto delle relazioni dell'OLAF al comitato necessita di cambiamenti radicali che saranno nuovamente oggetto di discussione tra il comitato e l'OLAF alla luce delle constatazioni del comitato riportate nel parere n. 2/2014. Tale argomento verrà ulteriormente analizzato in seguito nel capitolo sul controllo della durata delle indagini.

iii) *Informazioni trasmesse dall'OLAF al comitato di vigilanza tramite le relazioni finali sui casi riguardanti le indagini chiuse dell'OLAF*

49. Le relazioni finali sui casi redatte dall'OLAF contenevano informazioni pertinenti sul rispetto dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali, tenendo conto del fatto che in tali relazioni l'OLAF presenta una sintesi delle attività di indagine e dei documenti principali dell'indagine preliminare su cui si baseranno i provvedimenti finanziari, amministrativi, disciplinari o giudiziari.

Nel periodo di riferimento, il comitato ha ricevuto informazioni limitate ⁽⁹⁾ tramite questa fonte informativa, poiché ha potuto analizzare solamente le relazioni finali sui casi riguardanti quattro indagini chiuse condotte dall'OLAF che erano state trasmesse alle autorità giudiziarie nazionali.

iv) *Informazioni ottenute dall'analisi di casi archiviati*

50. Si tratta di casi in cui l'OLAF ha deciso di non svolgere un'indagine dopo aver esaminato le informazioni ricevute. In tale contesto, non si parla di indagini, ma di casi di informazioni archiviate in cui una valutazione o una valutazione *prima facie* è stata condotta da personale non investigativo.

⁽⁸⁾ Note inviate dal direttore generale dell'OLAF al comitato di vigilanza riguardanti le denunce all'OLAF sulle garanzie procedurali nel quadro della procedura di reclamo dell'OLAF dal 2014 al 2017.

⁽⁹⁾ In totale, quattro relazioni finali sui casi dell'OLAF.

51. Durante il periodo di riferimento, il comitato ha esaminato 60 pareri sulla decisione di apertura del caso preparati dall'unità responsabile della selezione e dell'esame delle indagini, nell'ambito dei quali il direttore generale dell'OLAF ha deciso di non avviare un'indagine. Il controllo di tali informazioni è di importanza fondamentale per il rafforzamento dell'indipendenza dell'OLAF nel momento cruciale in cui le indagini vengono avviate. Un parere su tale questione verrà formulato a breve ⁽¹⁰⁾.

CONTROLLO DELLA DURATA DELLE INDAGINI DELL'OLAF

Articolo 15, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento OLAF

«[...]Il comitato di vigilanza sorveglia, in particolare, gli sviluppi relativi all'applicazione delle garanzie procedurali e alla durata delle indagini, alla luce delle informazioni fornite dal direttore generale conformemente all'articolo 7, paragrafo 8.»

Articolo 7, paragrafo 5

«Le indagini si svolgono senza interruzioni per un periodo di tempo che deve essere proporzionato alle circostanze ed alla complessità del caso.»

Articolo 7, paragrafo 8

«Se un'indagine non può essere chiusa entro dodici mesi dal suo avvio, il direttore generale, allo scadere di tale periodo di dodici mesi e successivamente ogni sei mesi, riferisce al comitato di vigilanza, indicando i motivi e le misure correttive previste al fine di accelerare l'indagine.»

Osservazioni generali

52. La durata delle indagini dell'OLAF è un indicatore importante nella valutazione dell'efficacia delle indagini e nel controllo del rispetto delle garanzie procedurali, ed è altresì impiegata per valutare: i) questioni relative ai termini di prescrizione, ii) il seguito dato alle indagini svolte dall'OLAF e iii) l'effettiva indipendenza dell'Ufficio nello svolgimento delle indagini, tra cui l'uso efficiente delle risorse umane e finanziarie dell'OLAF ⁽¹¹⁾. Le ragioni obiettive che giustificano la durata delle indagini possono inoltre ripercuotersi sulle priorità della politica in materia di indagini.
53. Il piano di gestione annuale dell'OLAF svolge la funzione di strumento statistico, sebbene fissi soltanto un obiettivo generale riguardo alla durata media delle indagini (ad esempio, nel 2017, non potevano oltrepassare i 20 mesi ⁽¹²⁾). Il comitato osserva che non esiste alcun sistema nella procedura d'indagine dell'OLAF che richieda la proroga formale di un'indagine dopo la sua apertura. Di conseguenza, ogni indagine resta aperta per un periodo di tempo indefinito. L'unico meccanismo simile a un sistema di controllo riguarda l'obbligo del direttore generale dell'OLAF di riferire al comitato di vigilanza al termine di un periodo di 12 mesi e successivamente ogni sei mesi ⁽¹³⁾.
54. Secondo il parere del comitato, il concetto di «durata di un'indagine» non può riferirsi soltanto alla durata statistica delle indagini, espressa in numero di mesi. Tuttavia, nell'attuale sistema di notifica utilizzato dall'OLAF nei confronti del comitato viene impiegato prevalentemente questo approccio statistico. Secondo quanto previsto dal regolamento OLAF, le indagini devono essere svolte «senza interruzioni per un periodo di tempo che deve essere proporzionato alle circostanze ed alla complessità del caso». Per far sì che la durata sia proporzionata alla complessità del caso e che le indagini siano svolte senza interruzioni, gli investigatori e la direzione dovrebbero controllare rigorosamente il ciclo di vita delle indagini sin dall'apertura. La qualità delle relazioni dell'OLAF nelle diverse fasi dell'indagine (tra cui, le relazioni sulle indagini di durata superiore a 12, 18 e 24 mesi, nonché le informazioni contenute nelle relazioni successive) è di fondamentale importanza per far sì che il comitato possa controllare regolarmente i progressi compiuti nelle indagini.

⁽¹⁰⁾ Cfr. «Orientamenti in merito alle procedure di indagine per il personale dell'OLAF» (capitolo I, articoli 1-7), adottati dal direttore generale dell'OLAF sulla base dell'articolo 17, paragrafo 8, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013.

⁽¹¹⁾ Cfr. il parere del comitato di vigilanza n. 4/2014 «Controllo della durata delle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode», pag. 3, e parere n. 2/2009 «Relazioni dell'OLAF sulle indagini in corso da oltre nove mesi».

⁽¹²⁾ L'obiettivo per il 2017 in termini di percentuale di indagini di durata superiore a 20 mesi corrispondeva a un valore inferiore al 30 % nel piano di gestione del 2017 dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), pag. 5.

⁽¹³⁾ Tale meccanismo di controllo rafforza l'indipendenza dell'OLAF nell'esercizio effettivo delle sue competenze ed è di natura diversa rispetto alle procedure di controllo interno previste dall'articolo 17, paragrafo 8, del regolamento OLAF e integrate negli orientamenti in merito alle procedure di indagine per il personale dell'OLAF adottate dal direttore generale (tra cui l'esame finale condotto dall'unità responsabile della selezione e dell'esame delle indagini — articolo 21).

55. Secondo il comitato, l'OLAF riuscirebbe a gestire i casi più agevolmente se gli «orientamenti in merito alle procedure di indagine per il personale dell'OLAF» rendessero obbligatorio stabilire e aggiornare regolarmente il piano delle indagini per ogni indagine aperta. Il personale dell'OLAF responsabile della gestione dei casi sarebbe non solo in grado di controllare meglio la durata delle indagini, ma anche di migliorare l'efficienza delle risorse umane e finanziarie destinate alle indagini. In tal modo, una volta reso obbligatorio, il piano delle indagini diventerebbe un valido strumento per la gestione e il controllo delle indagini in corso.

Analisi del comitato di 417 relazioni su indagini di durata superiore a 12 mesi

56. Il comitato ha esaminato 417 relazioni⁽¹⁴⁾ su indagini svolte dall'OLAF aventi una durata superiore ai 12 mesi (di seguito, «relazioni su indagini di durata superiore a 12 mesi») che comprendono: «relazioni su indagini di durata superiore a 12 mesi», «relazioni su indagini di durata superiore a 18 mesi», «relazioni su indagini di durata superiore a 24 mesi» e relazioni che riguardano indagini in corso aventi una durata superiore. Il comitato ha inteso esaminare il contenuto delle relazioni in base ai requisiti giuridici stabiliti dall'articolo 7, paragrafo 8, del regolamento OLAF⁽¹⁵⁾ e sulla base delle osservazioni presentate in passato dal comitato, in particolare nel parere n. 4/2014 «Controllo della durata delle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode».

57. Il comitato nella sua analisi ha esaminato in particolare:

- a. il numero di casi in cui le «relazioni su indagini di durata superiore a 12 mesi» dell'OLAF riportavano le ragioni per cui le indagini non erano state completate;
- b. il numero di casi in cui le «relazioni su indagini di durata superiore a 12 mesi» prevedevano misure correttive per accelerare le indagini;
- c. il numero di casi in cui si sono registrati progressi conformemente alle raccomandazioni del comitato espresse nel parere n. 4/2014;
- d. il numero di casi in cui la misura correttiva indicata dall'OLAF non era coerente con le ragioni addotte per il mancato completamento dell'indagine.

58. In quasi il 25 % delle relazioni ricevute, il comitato ha constatato che l'OLAF non aveva indicato le motivazioni di fondo per cui le indagini non erano state completate entro i 12 mesi. In circa il 75 % delle relazioni non erano state indicate le misure correttive. Nel 75 % delle relazioni, il comitato ha constatato che le misure correttive volte ad accelerare le indagini non corrispondevano alle motivazioni indicate dall'OLAF per cui le indagini non erano state completate⁽¹⁶⁾. Dalla pubblicazione del parere del comitato n. 4/2014, nel 70 % delle relazioni analizzate i progressi sono stati limitati o del tutto assenti, e l'OLAF ha continuato a fornire scarse informazioni al comitato in merito alle indagini aventi una durata superiore ai 12 mesi.

⁽¹⁴⁾ Inviata dall'OLAF al comitato di vigilanza nel 2017.

⁽¹⁵⁾ L'articolo 7, paragrafo 8, del regolamento OLAF stabilisce che «se un'indagine non può essere chiusa entro dodici mesi dal suo avvio, il direttore generale, allo scadere di tale periodo di dodici mesi e successivamente ogni sei mesi, riferisce al comitato di vigilanza, indicando i motivi e le misure correttive previste al fine di accelerare l'indagine».

⁽¹⁶⁾ Invece di specificare le misure correttive adottate per accelerare l'indagine nel corso del suo ciclo di vita, alcune delle «relazioni sulle indagini di durata superiore a 12 mesi» indicavano solamente lo status attuale del caso, riferendo, ad esempio, che la relazione finale era stata presentata alla direzione per essere approvata, che la relazione finale era in corso di preparazione o che l'indagine stava seguendo il suo iter abituale. Il comitato ha inoltre individuato una serie di casi in cui l'OLAF affermava che *non occorreva adottare misure correttive* o che *la relazione finale sul caso sarebbe stata adottata*, oppure in cui la relazione indicava soltanto il lavoro da svolgere nel fascicolo sul caso (tra cui, la traduzione, l'archiviazione, l'assunzione di un investigatore, il contatto delle fonti di informazione).

59. Il comitato è dell'opinione che, data la situazione presentata nel paragrafo precedente, il contenuto di tali relazioni non abbia permesso di controllare o di analizzare né le ragioni del mancato completamento delle indagini né le misure correttive previste per accelerare le indagini ⁽¹⁷⁾.
60. Il comitato di vigilanza ha analizzato 417 relazioni su indagini di durata superiore a dodici mesi. Per di più, il comitato ha esaminato successive relazioni dell'OLAF su diverse indagini in corso sostanzialmente da oltre un anno. Il comitato ha confrontato le «relazioni sulle indagini di durata superiore a 12 mesi» iniziali con le relazioni successive su tali singoli casi riferiti al comitato dal direttore generale dell'OLAF successivamente ogni 6 mesi (casi di durata superiore a 12, 18, 24, 30, 36 o 42 mesi, e casi fino ai 66 mesi). Il comitato ha concluso che la qualità delle informazioni fornite dall'OLAF sulla base dell'articolo 7, paragrafo 8, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per lo stesso caso non ha registrato né miglioramenti nel corso del tempo, né cambiamenti nonostante la durata sempre maggiore delle indagini dell'OLAF. La durata eccessiva delle indagini è motivo di preoccupazione in quanto mette a rischio i diritti fondamentali delle persone interessate dalle indagini, mentre le restrizioni giuridiche (ossia, il rischio di prescrizione) compromettono la capacità delle autorità giudiziarie, amministrative, disciplinari e/o finanziarie di adottare ulteriori misure.
61. In conclusione, il comitato conferma l'osservazione presentata in precedenza nella relazione di attività per il 2016, nella quale evidenziava che l'OLAF non aveva apportato alcun miglioramento alle pratiche impiegate per mettere in atto gli obblighi giuridici del direttore generale derivanti dall'articolo 7, paragrafo 8, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013. Di conseguenza, il comitato non può garantire che le indagini vengano svolte senza interruzioni o indebiti ritardi, tenendo conto delle circostanze e della complessità dei casi.
62. Il comitato non è stato messo al corrente dell'esistenza di alcun sistema interno di notifica scritta in cui l'investigatore presenti lo sviluppo del caso, le disposizioni e le attività svolte o previste e che riguardi, ad esempio, il contenuto delle indagini, nonché un approccio e una metodologia coerenti da cui derivi l'obbligo di preparare e aggiornare ulteriormente il piano iniziale delle indagini ⁽¹⁸⁾. Tuttavia, l'OLAF sostiene di verificare sistematicamente la durata delle indagini tramite un sistema di relazioni statistiche generate da banche dati elettroniche interne all'OLAF (il sistema precedente di gestione dei casi, il CMS, e l'attuale sistema per la gestione dei contenuti dell'OLAF, l'OCM) che indicano la durata delle indagini e la ripartizione del carico di lavoro.
63. I direttori dell'OLAF appartenenti alle direzioni A e B, che hanno firmato le relazioni sulle indagini di durata superiore ai 12 mesi, hanno messo al corrente il relatore del comitato di vigilanza del fatto che essi svolgevano regolarmente, insieme agli investigatori dell'OLAF, un esame dettagliato dei progressi del caso in questione e delle ragioni per cui non era stato concluso. Il comitato sottolinea che le relazioni sulle indagini di durata superiore ai 12 mesi dovrebbero basarsi, nella misura del possibile, su misure di gestione interne all'OLAF e far parte di una procedura esauriente di controllo interno. Tuttavia, attualmente, tali relazioni vengono preparate esclusivamente per il comitato ⁽¹⁹⁾ e il loro contenuto è talmente limitato da non essere né sufficiente per le finalità di controllo del comitato né utile per la gestione da parte dell'OLAF della durata delle indagini.

Conclusioni

64. Secondo il parere del comitato, l'elaborazione di relazioni adeguate su indagini aventi una durata superiore ai 12 mesi rappresenta uno strumento utile ed efficiente sia per il comitato che per la direzione dell'OLAF per controllare la durata delle indagini. Rendere obbligatoria la messa a punto di un piano di indagine e l'elaborazione di successivi aggiornamenti può inoltre migliorare la qualità delle indagini dell'OLAF. Secondo il comitato, le soluzioni proposte potrebbero inoltre abbreviare la durata delle indagini.

⁽¹⁷⁾ Tra le 417 «relazioni sulle indagini di durata superiore a 12 mesi» inviate dall'OLAF al comitato di vigilanza, il comitato può citare sette esempi di relazioni sulle indagini di durata superiore a 12 mesi (per casi aventi una durata superiore ai 24 mesi) considerati come pratiche particolarmente cattive, e cinque esempi che, in tale contesto, possono essere definiti pratiche migliori, nonostante il comitato non le considerasse sufficienti per valutare se la durata dei casi fosse proporzionata alle circostanze e alla complessità del caso.

⁽¹⁸⁾ Tra i quattro casi chiusi a cui il comitato ha avuto accesso nel 2017, solo in due casi è stato possibile rinvenire fra i documenti del fascicolo un documento di pianificazione iniziale che potesse essere considerato un «piano di indagine» ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, degli «orientamenti in merito alle procedure di indagine per il personale dell'OLAF» (ossia, un esame preliminare delle informazioni raccolte durante il processo di selezione). Nel terzo caso, è stata presentata una nota riguardante lo stato di avanzamento dei casi a titolo informativo o per il trasferimento del caso. Il quarto caso non presentava nessuno dei documenti citati.

⁽¹⁹⁾ Spiegazioni fornite al membro del comitato dai direttori delle direzioni A e B dell'OLAF durante una riunione di lavoro del 14 dicembre 2017 e dal direttore generale dell'OLAF facente funzione al comitato durante una riunione del 23 gennaio 2018.

65. Il comitato invita l'OLAF a rafforzare l'efficacia e la qualità delle relazioni riguardanti indagini di durata superiore ai 12 mesi. Già nel quadro del parere n. 4/2014, il comitato aveva proposto un modello che avesse tale finalità e che fosse basato sul quadro giuridico dell'OLAF⁽²⁰⁾. Tale modello è stato ulteriormente sviluppato in collaborazione con l'OLAF, sebbene quest'ultimo non vi abbia dato attuazione in modo continuo. Le informazioni contenute nel modello in questione riguardavano i seguenti elementi di particolare rilievo: i) l'identificazione dettagliata del caso, compreso l'impatto economico stimato, ii) una descrizione dettagliata del caso, compresa la data delle informazioni iniziali, iii) la normativa che sarebbe stata violata, iv) potenziali sanzioni e considerazioni in materia di prescrizione, v) azioni operative intraprese fino a quel momento e relativi risultati, vi) azioni operative ancora da intraprendere e vii) motivazioni del mancato completamento del caso, tra cui l'assegnazione delle risorse, la stima dell'attività operativa, le questioni legate alla cooperazione e altri ambiti. Il comitato esprime la propria disponibilità a collaborare con il direttore generale e con l'alta dirigenza responsabile dell'OLAF per mettere a punto un sistema di notifica che risponda alle necessità di entrambe le parti interessate.

VALUTAZIONE DELLE PRIORITÀ DELLA POLITICA IN MATERIA DI INDAGINI DELL'OLAF E DEGLI ORIENTAMENTI RIGUARDO ALLE INDAGINI

L'articolo 17, paragrafo 5, primo comma, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 afferma che:

«Il direttore generale stabilisce ogni anno, nell'ambito del piano di gestione annuale, le priorità della politica dell'Ufficio in materia di indagini e le trasmette, prima della pubblicazione, al comitato di vigilanza.»

Articolo 5, paragrafo 1:

«La decisione del direttore generale dell'OLAF 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.»

Articolo 16, paragrafo 2 Scambio di opinioni con le istituzioni

«2. Lo scambio di opinioni può riguardare:

a) le priorità strategiche delle politiche dell'Ufficio in materia di indagini;»

66. Nel corso degli ultimi anni, il comitato di vigilanza ha espresso, in varie occasioni, in particolare nell'ambito dei pareri n. 1/2014 e n. 3/2015, seri dubbi circa la messa a punto e l'applicazione delle priorità della politica in materia di indagini dell'OLAF. La maggior parte delle conclusioni e delle raccomandazioni del comitato è ancora valida e la relativa attuazione da parte dell'OLAF è ancora in corso.
67. Inoltre, il 23 novembre 2017, nel corso dello scambio di opinioni con le istituzioni, il comitato ha espresso la sua opinione riguardo alle priorità della politica in materia di indagini dell'OLAF e alla loro attuazione. Il comitato ha sottolineato che le priorità dell'OLAF si concentravano principalmente su settori che rientravano nelle responsabilità della direzione B dell'OLAF (Indagini II), tra cui i dazi doganali, le spese riguardanti i fondi strutturali dell'UE, i fondi della politica agricola e dello sviluppo rurale, a discapito di altri settori di spesa e di reddito.
68. Il progetto riguardante le priorità della politica in materia di indagini dell'OLAF per il 2018 mantiene un approccio molto simile a quello adottato gli anni precedenti. Tale progetto si concentra sui seguenti settori:
1. casi relativi a progetti di reti infrastrutturali e di trasporti, in particolare procedure di appalti pubblici;
 2. casi riguardanti: i) progetti (co)finanziati dal Fondo sociale europeo, dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dal Fondo di coesione, dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e dai fondi di preadesione, nell'ambito dei quali le misure adottate dagli Stati membri o dai paesi candidati potrebbero non essere sufficienti, oppure ii) progetti che presentano elementi transfrontalieri;
 3. casi che individuano possibili violazioni delle norme in materia di origine o di classificazione tariffaria nei regimi commerciali preferenziali e non, nonché frodi di valutazione per eludere il pagamento dei dazi doganali convenzionali, tra cui le misure tariffarie che fanno parte della politica di difesa commerciale dell'UE;
 4. casi di contrabbando di tabacco, alcolici e medicinali contraffatti nell'UE, nonché di produzione illecita di tabacco;
 5. casi relativi agli aiuti umanitari e allo sviluppo, nonché relativi ad altre forme di sostegno a favore di migranti e rifugiati.

⁽²⁰⁾ Cfr. l'allegato 2 del parere del comitato di vigilanza n. 4/2014 «Controllo della durata delle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode». Il modello può essere facilmente adattato al contenuto dell'articolo 7, paragrafo 8, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013.

69. Il comitato ha già espresso preoccupazione per il fatto che solo il 30 % dei casi condotti dall'OLAF fosse conforme alle priorità della politica in materia di indagini summenzionate, nonostante la direzione B detenga il numero maggiore di investigatori e di casi aperti.
70. Il comitato è stato messo al corrente del fatto che la bassa percentuale di casi aperti rientranti nell'ambito delle priorità della politica in materia di indagini (30 %) era dovuta alla qualità delle informazioni ricevute dall'OLAF, che hanno limitato le possibilità di stabilire la presenza di un sufficiente sospetto. In occasione della riunione plenaria del comitato, svoltasi il 14 febbraio 2018, l'OLAF ha confermato i dati riportati e ha evidenziato che le priorità summenzionate sono state prese in considerazione solo per l'avvio di casi che soddisfacevano altri requisiti stabiliti dall'articolo 5 del regolamento OLAF.
71. Inoltre, sembra che le priorità dell'OLAF siano state stabilite sulla base dei contributi di alcuni portatori di interessi, tra cui quelli provenienti dalla rete di prevenzione e individuazione delle frodi della Commissione, dalle relazioni della Corte dei conti europea, dalle risoluzioni del Parlamento europeo e dalle relazioni della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari.
72. Tuttavia, il comitato vorrebbe sottolineare le osservazioni formulate dai rappresentanti della rete di prevenzione e individuazione delle frodi della Commissione, i quali mettono in discussione l'approccio dell'OLAF. Sembra infatti che le decisioni prese dall'OLAF circa l'apertura delle indagini fossero principalmente «orientate alla domanda» e valutate caso per caso.
73. Di conseguenza, circa il 70 % delle indagini dell'OLAF non rientrava nel quadro delle priorità. Il comitato ha chiesto all'OLAF di fornire maggiori informazioni sulle indagini che hanno costituito tale 70 % e sulle ragioni che hanno spinto l'OLAF ad adottare determinate decisioni.
74. Il comitato è giunto alla conclusione che è necessario apportare cambiamenti più radicali all'approccio impiegato dall'OLAF nei confronti delle priorità della politica in materia di indagini per far sì che queste ultime siano stabilite e applicate in modo appropriato. È di fondamentale importanza utilizzare criteri per stabilire priorità della politica in materia di indagini che offrano un quadro realistico dei poteri e delle risorse dell'OLAF.
75. Inoltre, l'OLAF può essere proattivo in tale ambito grazie alle condizioni e alle capacità privilegiate di cui gode principalmente per via dei seguenti aspetti:
- i) la facoltà del direttore generale di avviare un'indagine di propria iniziativa (articolo 5, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, e
 - ii) il sostegno offerto prontamente dalle istituzioni dell'UE e dai servizi della Commissione, in particolare dalle direzioni generali, per identificare i principali settori a rischio e le priorità di spesa, compreso il quadro finanziario pluriennale.
76. Per poter agire in modo efficace e proattivo, l'OLAF avrebbe bisogno di elementi che vadano oltre l'identificazione di un quadro d'insieme sull'origine delle frodi, della corruzione e delle irregolarità che compromettono gli interessi finanziari dell'UE; trarrebbe infatti particolare beneficio dalla presenza di un organo interno specializzato nell'identificazione e nell'analisi di settori a forte rischio e aventi maggiori ripercussioni sui fondi dell'UE.
77. Le risorse di bilancio e le risorse umane dell'OLAF rappresentano fattori cruciali per la corretta attuazione delle priorità della politica in materia di indagini; di conseguenza, sarebbero inoltre utili in tale ambito i contributi provenienti da entrambe le direzioni investigative (Direzioni A e B).
78. Il comitato vorrebbe rafforzare il dialogo con l'OLAF su tali questioni strategiche e pratiche. A tal fine, il comitato e l'OLAF hanno convenuto che i direttori responsabili delle indagini (ossia, i direttori a capo delle direzioni A e B) avrebbero partecipato alle riunioni plenarie del comitato e presentato le analisi condotte su tali questioni. Come è stato menzionato nelle relazioni annuali di attività dell'OLAF per il 2015, 2016 e 2017, il numero di indagini condotte può essere considerato un valido punto di riferimento.

CONTROLLO DEI CASI IN CUI LE RACCOMANDAZIONI DELL'OLAF NON SONO STATE SEGUITE

Articolo 17, paragrafo 5, terzo comma, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013:

«Il direttore generale informa periodicamente il comitato di vigilanza:

- a) dei casi in cui le raccomandazioni formulate dal direttore generale non siano state seguite;
- b) dei casi in cui le informazioni siano state trasmesse alle autorità giudiziarie degli Stati membri;»

79. Dopo la chiusura di un'indagine dell'OLAF, una relazione finale che stabilisce i fatti (contenente elementi probatori giustificativi e un elenco completo degli elementi registrati nel fascicolo), nonché eventuali raccomandazioni formulate dal direttore generale dell'OLAF dovrebbero essere inviate alle autorità competenti dello Stato membro oppure alle istituzioni e agli organismi dell'UE responsabili per le successive azioni.
80. Esistono quattro tipi di raccomandazioni formulate dal direttore generale dell'OLAF dopo la chiusura di un'indagine: i) **amministrative** (impermeabilità alle frodi di appalti, convenzioni di sovvenzione, legislazione e prassi amministrativa), ii) **finanziarie** (recupero degli importi indebitamente spesi), iii) **giudiziarie** (procedimenti penali delle autorità nazionali) e iv) **disciplinari** (procedure disciplinari da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE).
81. A norma dell'articolo 17, paragrafo 5, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, il direttore generale dell'OLAF deve informare periodicamente il comitato di vigilanza dei casi in cui le raccomandazioni formulate non siano state seguite. Il direttore generale ha rispettato l'obbligo di informare il comitato dei casi in cui le raccomandazioni formulate non siano state seguite, e ha inviato una nota all'attenzione del presidente del comitato il 4 settembre 2017. Un allegato alla nota in questione riportava le risposte pervenute all'OLAF dalle autorità interessate tra il 1° marzo 2016 e il 28 febbraio 2017 alle raccomandazioni formulate a partire dal 1° ottobre 2013. Tale periodo ha seguito il precedente periodo di riferimento (1° marzo 2015 — 29 febbraio 2016) senza interruzioni.
82. Le informazioni sul seguito dato alle raccomandazioni dell'OLAF sono state presentate sotto forma di tabella riepilogativa in cui si indicava: i) il numero del caso dell'OLAF, ii) la data in cui la raccomandazione era stata formulata, iii) l'identificazione del ricevente, iv) una breve sintesi della raccomandazione, v) la data della risposta riguardante la mancata attuazione, vi) le motivazioni presentate dall'autorità interessata e vii) in alcuni casi, i commenti dell'OLAF contenenti ulteriori chiarimenti.
83. Data la quantità delle informazioni ricevute, il comitato non ha potuto effettuare una valutazione approfondita delle ragioni fornite dalle autorità nazionali per cui le raccomandazioni dell'OLAF non erano state seguite. Tuttavia, secondo quanto dimostrato dai documenti summenzionati, le autorità interessate non hanno seguito 22 raccomandazioni dell'OLAF nel periodo di riferimento.
- Sulla base delle informazioni riguardanti i 22 casi in questione, il comitato è giunto alle conclusioni riportate nei paragrafi successivi.
84. La ragione principale per cui le raccomandazioni dell'OLAF non sono state seguite risiede nel fatto che i procedimenti successivamente condotti dalle autorità nazionali avevano prodotto risultati diversi. Detto ciò, vi sono stati anche casi in cui le autorità interessate erano organismi dell'UE.
85. In alcuni casi, le motivazioni addotte citavano esplicitamente la «mancanza di prove» o «l'insufficienza di prove» (la maggior parte dei destinatari delle raccomandazioni dell'OLAF era rappresentata dalle procure nazionali e, in un caso, da un'autorità dell'UE).

In diversi casi, l'autorità nazionale interessata ha concluso ripetutamente che «il caso non mostrava alcun tipo di "colpevolezza" diretta da parte del destinatario»; in almeno altri due casi, le autorità nazionali (dello stesso Stato membro) non hanno potuto individuare nessuna persona fisica che fosse personalmente responsabile degli illeciti. Alcune di queste motivazioni hanno dato luogo a ulteriori interrogativi circa la qualità dell'attuazione a livello nazionale delle norme dell'UE sulla tutela degli interessi finanziari dell'UE⁽²¹⁾. Sia l'OLAF che il comitato dovranno analizzare ulteriormente tali conclusioni.

86. L'OLAF ha riferito al relatore del comitato che vi sono state situazioni in cui le autorità di uno Stato membro hanno archiviato dei casi per mancanza di prove in seguito alla perdita o alla distruzione di documenti inizialmente individuati dall'OLAF ma andati poi persi, non essendo stati messi in sicurezza, ad esempio durante una perquisizione domiciliare da parte delle autorità nazionali. Tale esempio evidenzia inoltre le lacune esistenti nell'applicazione delle norme procedurali nazionali e del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, in base al quale le prove devono essere conservate in sicurezza sin dalle fasi iniziali dei procedimenti e la cui ammissibilità deve essere assicurata nella fasi successive o nei procedimenti successivi, inclusi i processi penali. Il comitato ha concluso che solo grazie a una stretta collaborazione, sin dalle prime fasi, con le autorità nazionali è possibile prevenire la perdita di prove dovuta alla loro effettiva distruzione o all'inammissibilità per motivi procedurali e formali.

⁽²¹⁾ Principalmente la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e i protocolli aggiuntivi.

87. Altre motivazioni addotte dalle autorità interessate riguardavano l'«assenza di competenza territoriale» o «un danno inferiore alla soglia del reato». Solo in un caso non è stata fornita alcuna motivazione per il mancato rispetto delle raccomandazioni dell'OLAF.
88. Il comitato ha richiesto ulteriori informazioni sui casi riguardanti progetti attuati al di fuori dell'UE, nell'ambito dei quali l'OLAF ha raccomandato a un'autorità dell'UE di recuperare i fondi dell'UE e/o di irrogare una sanzione pecuniaria. In alcuni casi, l'autorità dell'UE interessata ha giustificato l'inosservanza delle raccomandazioni dell'OLAF affermando che non esisteva alcuna base giuridica che potesse motivare l'imposizione di sanzioni amministrative. Ci si è dunque chiesti se l'OLAF fosse stato adeguatamente informato sulla normativa internazionale e dell'UE pertinente. Una volta analizzati i documenti relativi a tutti i casi in questione, il comitato ha evidenziato che, i) data la complessità delle relazioni con altri partner internazionali e ii) considerato il contesto specifico di settori ad alto rischio di appropriazione indebita di fondi, l'OLAF dovrebbe svolgere un'analisi giuridica e dei controlli per accertare che vi sia la possibilità giuridica di imporre sanzioni e recuperare i fondi prima di formulare raccomandazioni, soprattutto nell'ambito di casi riguardanti strumenti di finanziamento dell'azione esterna.
89. Dopo aver esaminato tutte le motivazioni addotte dalle autorità interessate, il comitato ha concluso che la cooperazione sia con le autorità nazionali che con le autorità dell'UE interessate risulta cruciale e deve quindi essere avviata sin dalle prime fasi delle indagini dell'OLAF. La cooperazione e il coordinamento tra l'OLAF e le autorità interessate rappresentano il modo migliore per conservare le prove, assicurarne l'ammissibilità ed evitare interpretazioni divergenti del diritto nazionale e dell'UE. Il comitato è dunque a favore di qualunque modifica normativa al diritto nazionale e al diritto dell'UE (in particolare, al regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013) che imponga l'obbligo di cooperazione e di coordinamento tra le autorità nazionali, l'OLAF ed, eventualmente, altre autorità dell'UE coinvolte in attività di indagine su frodi e irregolarità.
90. Il comitato ritiene fondamentale valutare l'impatto delle indagini svolte dall'OLAF tramite l'analisi delle raccomandazioni rivolte dall'Ufficio alle autorità interessate e delle risposte di queste ultime per poter definire procedure efficaci sia all'interno che al di fuori dell'Ufficio. Il comitato ha manifestato ripetutamente il proprio scontento relativamente alla soppressione del meccanismo di controllo ex ante dal regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 e continua ad essere del parere che, per poter assolvere alle proprie funzioni, necessita di maggiori informazioni a sua disposizione. Le relazioni sulle indagini inviate alle autorità interessate e le risposte di queste ultime dovrebbero, come minimo, essere inviate automaticamente al comitato in modo che esso possa svolgere analisi continue e chiedere spiegazioni sia alle autorità interessate che all'OLAF. In tal modo, il comitato sarà in grado di favorire il miglioramento dell'impatto delle indagini dell'OLAF e di contribuire ad assicurare l'ammissibilità delle prove.

L'UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE E LA PROCURA EUROPEA

91. Il comitato di vigilanza dell'OLAF, nella sua composizione attuale, si è insediato nel gennaio del 2017. Sin dalla sua nomina, il comitato ha prestato particolare attenzione al processo di istituzione della Procura europea (EPPO), secondo quanto previsto dal regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, adottato il 12 ottobre 2017 in seguito all'approvazione del Parlamento europeo.
92. Nel parere n. 2/2017 del 28 settembre 2017 che accompagna la relazione della Commissione sulla valutazione dell'applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, il comitato ha dedicato un capitolo (capitolo VI) all'impatto che l'istituzione dell'EPPO avrebbe sul mandato dell'OLAF, comprese le relative conseguenze sul bilancio. In seguito, il 23 novembre 2017, il comitato ha partecipato allo scambio annuale di opinioni con le istituzioni⁽²²⁾ e ha messo in evidenza due degli argomenti principali riguardanti le relazioni future tra l'OLAF e l'EPPO: i) la trasmissione di informazioni dall'OLAF all'EPPO e ii) il sostegno e la complementarità che l'OLAF dovrebbe fornire all'EPPO se necessario (articoli 24 e 101 del regolamento EPPO).
93. Il comitato è disposto a scambiare le proprie opinioni con la Commissione e con altre istituzioni, dato l'impatto che l'applicazione del regolamento EPPO può avere non solo sulla governance dell'OLAF, ma anche sull'esecuzione della relativa funzione di indagine e sul ruolo di controllo svolto dal comitato di vigilanza.

⁽²²⁾ Articolo 16 «Scambio di opinioni con le istituzioni» del regolamento OLAF.

94. Nel parere n. 2/2017 che accompagna la relazione della Commissione sulla valutazione dell'applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, il comitato ha individuato alcune delle principali sfide che l'OLAF dovrà affrontare in qualità di organo amministrativo per integrare e sostenere il lavoro dell'EPPO, in particolare nei seguenti settori:

«La comunicazione all'EPPO, senza indebito ritardo, delle informazioni riguardanti qualsiasi condotta criminosa in relazione alla quale essa potrebbe esercitare la sua competenza in conformità dell'articolo 22 e dell'articolo 25, paragrafi 2 e 3, del regolamento EPPO⁽²³⁾».

95. Poiché all'OLAF non è concesso avviare alcuna indagine amministrativa parallela sugli stessi fatti nei riguardi dei quali l'EPPO sta conducendo un'indagine penale, sarà necessario che l'Ufficio renda il contenuto di tale obbligo coerente con le norme e la politica dell'OLAF in materia di apertura e/o archiviazione e trasferimento dei casi.

In tale contesto, occorrerà adottare disposizioni sullo scambio di informazioni tra l'OLAF e l'EPPO prima dell'avvio delle indagini e durante il relativo svolgimento in quanto tali indagini potrebbero, in una fase successiva, rientrare nell'ambito di applicazione reciproco. Sarebbe inoltre necessario stabilire norme specifiche per la messa a punto di un sistema di comunicazione efficiente tra l'OLAF e l'EPPO che permetta di evitare sovrapposizioni tra le rispettive attività e di assolvere al mandato previsto dall'articolo 101, paragrafo 2, del regolamento EPPO. Ove necessario, sarebbe opportuno adattare le disposizioni che stabiliscono il tipo di informazioni che l'OLAF deve inviare al comitato di vigilanza.

96. Nell'ambito della futura riforma del regolamento OLAF, occorrerà chiarire le norme riguardanti l'avvio, la sospensione e l'interruzione delle indagini amministrative. Tali norme dovrebbero infatti tenere conto della trasmissione delle informazioni dall'OLAF al comitato di vigilanza, dato il ruolo specifico rivestito da quest'ultimo per rafforzare l'indipendenza dell'OLAF nell'esercizio effettivo delle sue competenze.

Il comitato di vigilanza ritiene che il suo contributo possa aiutare l'OLAF e l'EPPO appena istituita a superare le difficoltà che potrebbero presentarsi nella fase di costituzione della loro relazione.

Svolgimento di indagini amministrative su richiesta dell'EPPO

97. Il comitato ha osservato che, in circa il 50 % dei casi, non è stato dato seguito alle relazioni finali e alle raccomandazioni inviate dall'OLAF alle autorità giudiziarie degli Stati membri. Secondo le esperienze di controllo del comitato, le ragioni di tale mancanza sono di diversa natura, e riguardano: i) violazioni presumibilmente commesse ma non considerate come reato, ii) fatti non sostenuti da elementi di prova o non suffragati da prove sufficienti e iii) fatti caduti in prescrizione.
98. È dunque ancora più necessario includere nella riforma del regolamento OLAF disposizioni per l'istituzione di gruppi con esperti in materia di controllo, a livello nazionale, della raccolta di prove e di seguito giudiziario. L'OLAF dovrà fornire all'EPPO assistenza di qualità elevata conformemente alle norme nazionali in materia di ammissibilità delle prove, tra cui il rispetto dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali.
99. Il comitato ha espresso al commissario Günther Oettinger la sua disponibilità a partecipare, se necessario, a riunioni preparatorie volte a creare le basi della futura relazione tra l'OLAF e l'EPPO.

Fornire all'EPPO informazioni, analisi forensi, competenze e sostegno operativo

100. Il comitato ha evidenziato che la modifica del regolamento OLAF costituirà un'opportunità per modernizzare i poteri di indagine dell'OLAF in modo da rendere l'Ufficio pienamente operativo in funzione delle necessità dell'EPPO. Ciò sarebbe particolarmente pertinente nel quadro delle misure di indagine che l'OLAF sarebbe autorizzato ad adottare, osservando al contempo le stesse garanzie procedurali valide per l'EPPO al fine di evitare insuccessi nei futuri processi penali dinanzi ai giudici nazionali. Esistono altre questioni che dovrebbero essere prese in considerazione nell'ambito della riforma del regolamento OLAF, come l'accesso alle informazioni sui trasferimenti di denaro conformemente al diritto nazionale e la promozione di una stretta cooperazione con le unità di informazione finanziaria.

⁽²³⁾ Articolo 24, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO») (GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1).

GOVERNANCE DEL COMITATO DI VIGILANZA***Riunioni con le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'UE***

101. Il comitato ha contribuito attivamente allo scambio di opinioni con le istituzioni, secondo quanto previsto dall'articolo 16 del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013. Il comitato ha inoltre tenuto riunioni periodiche e ha prestato assistenza tecnica: i) al commissario responsabile dell'OLAF, ii) alla commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo, iii) al gruppo antifrode del Consiglio e iv) alla Corte dei conti europea.

Metodi di lavoro e trasparenza

102. Nel 2017 il comitato ha tenuto dieci riunioni plenarie. Il presidente, i relatori e i membri del segretariato del comitato di vigilanza si sono inoltre incontrati periodicamente per lavorare su questioni specifiche. Per ogni questione di maggiore rilevanza il comitato ha nominato un relatore. I relatori hanno lavorato con il segretariato per redigere i progetti di relazione, i pareri o i documenti da discutere nelle riunioni plenarie. Inoltre, si sono incontrati anche con la direzione e il personale dell'OLAF in sede di redazione dei pareri e delle relazioni del comitato. I pareri del comitato sono sempre stati ampiamente discussi con l'OLAF prima di essere completati.
103. Al fine di garantire la massima trasparenza del proprio operato, il comitato pubblica i documenti non riservati di interesse pubblico sul suo sito web interistituzionale: <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>.

Il segretariato del comitato di vigilanza dell'OLAF

104. Il segretariato del comitato di vigilanza è composto da avvocati e assistenti che assicurano il controllo giornaliero delle attività di indagine dell'OLAF e assistono i membri del comitato nello svolgimento dei loro compiti.
105. Il ruolo del segretariato è di contribuire ad assicurare l'adeguata esecuzione dei compiti assegnati al comitato di vigilanza al fine di rafforzare l'indipendenza dell'OLAF, con particolare riferimento alla funzione di controllo svolta dal comitato. Il segretariato è anche responsabile della consulenza legale per i membri del comitato. Nel 2017 il segretariato aveva complessivamente otto posti, assegnati a cinque funzionari (avvocati), due assistenti e un agente contrattuale. Tuttavia, tre posti (due assistenti e un avvocato) non sono stati coperti, il che ha compromesso la funzione di supporto del segretariato.
106. A seguito di una modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013⁽²⁴⁾, il segretariato del comitato è ora assicurato direttamente dalla Commissione europea in stretta collaborazione con il comitato di vigilanza. Il segretariato è indipendente dall'OLAF e svolge le sue attività su istruzione del comitato. A tal fine, il segretariato fa capo, dal punto di vista amministrativo, all'ufficio di gestione e liquidazione dei diritti individuali della Commissione europea (PMO). Ad oggi, a un anno dal trasferimento presso il PMO, è stato constatato che i risultati di tale cambiamento non sono stati all'altezza delle aspettative del comitato. Il comitato ha riferito alla Commissione europea che è necessario trovare una sede più opportuna per il segretariato. Tale cambiamento porterà la Commissione europea e il comitato a vagliare tutte le opzioni possibili per trovare la sede migliore per il segretariato, tra cui riconsiderare l'opzione iniziale di trasferire nuovamente il segretariato nella sede dell'OLAF, sebbene in condizioni diverse.

⁽²⁴⁾ Regolamento (UE, Euratom) 2016/2030 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, recante modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda il segretariato del comitato di vigilanza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 317 del 23.11.2016, pag. 1). Il regolamento è entrato in vigore il 1° gennaio 2017.

107. Nel quadro del regolamento interno del comitato di vigilanza⁽²⁵⁾ e del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, il personale del segretariato può ricevere istruzioni solo da parte del comitato⁽²⁶⁾. La Commissione è l'istituzione dell'UE responsabile della gestione del bilancio e di altre risorse di cui il comitato e il segretariato necessitano per assolvere al loro mandato.

Questioni di bilancio

108. Il bilancio del comitato per l'anno oggetto della presente relazione è stato di 200 000 EUR, mentre il livello di esecuzione del bilancio è stato del 99,63 %. Il PMO è l'ordinatore sottodelegato responsabile della spesa.
-

⁽²⁵⁾ Cfr. l'articolo 11 del regolamento interno del comitato di vigilanza, pubblicato nella GU L 308 del 24.11.2011, pag. 114.

⁽²⁶⁾ L'articolo 15, paragrafo 8, del regolamento OLAF recita: «Il suo [del comitato di vigilanza] segretariato è assicurato dalla Commissione, indipendentemente dall'Ufficio, in stretta collaborazione con il comitato di vigilanza. Prima di nominare i membri del personale del segretariato, il comitato di vigilanza è consultato e si tiene conto delle sue osservazioni. Il segretariato agisce su istruzione del comitato di vigilanza e in modo indipendente dalla Commissione. Fatto salvo il controllo sul bilancio del comitato di vigilanza e sul relativo segretariato, la Commissione non interferisce con le funzioni di controllo del comitato di vigilanza.»