

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	Commissione	
	Comitato di vigilanza dell'OLAF	
2000/C 360/01	Relazione di attività luglio 1999 — luglio 2000	1

I

(Comunicazioni)

COMMISSIONE

Comitato di vigilanza dell'OLAF

RELAZIONE DI ATTIVITÀ

luglio 1999 — luglio 2000

(2000/C 360/01)

Componenti del Comitato di vigilanza dell'OLAF**Mireille DELMAS-MARTY**

Presidente

Professore all'Università Panthéon-Sorbona (Parigi I)

Edmondo BRUTI-LIBERATI

Sostituto Procuratore generale presso la Corte d'Appello di Milano

José Narciso DA CUNHA RODRIGUES

Procuratore generale della Repubblica del Portogallo

Raymond KENDALL

Segretario generale di Interpol

Harald NOACK

Segretario di Stato del governo della Renania del Nord-Vestfalia

INDICE

	<i>Pagina</i>
INTRODUZIONE	5
CAPITOLO I — ALLESTIMENTO DELLE NUOVE STRUTTURE	6
A. Insediamiento del Comitato di vigilanza	6
1. Il regolamento interno	6
2. Il segretariato	7
B. Accompagnamento della transizione dall'UCLAF all'OLAF	8
1. La struttura operativa	8
2. La nomina del Direttore generale	9
C. Organizzazione delle relazioni tra il Comitato di vigilanza e l'OLAF	9
1. I mezzi d'informazione	9
2. La valutazione	10
CAPITOLO II — PRIMO BILANCIO	12
A. Indipendenza finanziaria e amministrativa dell'OLAF	12
B. Indipendenza funzionale (attività investigativa)	13
C. Indipendenza organica (relazioni interistituzionali)	14
1. Il contesto	14
2. Lo statuto interistituzionale dell'OLAF	16
3. Le difficoltà delle relazioni interistituzionali	17
4. La partecipazione dell'OLAF alle riflessioni interistituzionali sulla tutela degli interessi finanziari delle CE	18
D. Rispetto della riservatezza e tutela dei dati	19
1. I testi	19
2. L'applicazione dei testi	20
CAPITOLO III — LIMITI ATTINENTI ALLE NUOVE STRUTTURE E MIGLIORAMENTI PROPOSTI	20
A. Limiti attinenti alle ambiguità dello statuto dell'OLAF	21
1. L'organizzazione amministrativa (P1)	21
2. La duplice missione dell'OLAF (P2)	22
3. Le competenze interistituzionali dell'OLAF (P3)	22

B. Limiti attinenti alle attività dell'OLAF	23
1. Limiti derivanti dall'organizzazione interna delle indagini (P4)	24
2. Limiti derivanti dal contesto istituzionale (P5)	24
CONCLUSIONE	25
ALLEGATI	
Allegato I — Calendario delle riunioni del Comitato di vigilanza	26
Allegato II — Elenco dei pareri e delle relazioni del Comitato di vigilanza	27
Allegato III — Parere 5/99 del 17 dicembre 1999 sulle Conseguenze di un'eventuale attuazione del Corpus Juris su richiesta del Parlamento europeo (commissione per il controllo dei bilanci)	28
Allegato IV — Parere 2/2000 del 16 maggio 2000 sulle Iniziative delle Istituzioni concernenti l'avvenire dell'OLAF	30
Allegato V — Relazione 1/99 del 7 ottobre 1999 sull'Applicazione del regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio da parte delle Istituzioni, organi e organismi dell'UE.	33

INTRODUZIONE

La fase d'instaurazione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) non è ancora stata completata. Alcune operazioni, come l'assunzione di nuovo personale, richiedono tempo e l'autorità di bilancio ha previsto di estenderle su un periodo di due anni. Altre non hanno ancora potuto essere concluse a causa della complessità delle procedure utilizzate. In particolare, a motivo del ritardo con cui il Direttore generale ha assunto le sue funzioni il 1° marzo 2000, la riflessione sulla riforma delle strutture operative dell'OLAF non è ancora stata portata a termine e mancano ancora i quadri. Le procedure di gestione decentrata destinate a garantire l'indipendenza dell'Ufficio non sono ancora state definite ufficialmente, il che contribuisce a sua volta a ritardare l'allestimento delle nuove strutture.

In apertura il Comitato di vigilanza ha l'obbligo di richiamare l'attenzione delle autorità politiche sul fatto che il dispositivo da esse elaborato in quattro mesi, da gennaio a maggio 1999, non è ancora stato definitivamente attuato a più di un anno di distanza dall'adozione (in codecisione tra il Parlamento e il Consiglio) del regolamento (CE) n. 1073/1999⁽¹⁾ del 25 maggio 1999 (nel prosieguo «il regolamento») ai sensi della decisione del 28 aprile 1999 («la decisione»).

Tale constatazione che trova spiegazione nel contesto politico che ha determinato la creazione dell'OLAF ha imposto l'organizzazione e lo svolgimento delle attività del Comitato di vigilanza, di cui la presente relazione dà conto.

Da un canto, la creazione dell'OLAF rendeva manifesta la volontà delle autorità politiche di cambiare non solo la missione, ma soprattutto la natura dell'ente incaricato della lotta contro la frode e qualsiasi altra attività illegale lesiva degli interessi finanziari comunitari, l'obiettivo essendo quello di assicurare l'indipendenza operativa dell'Ufficio. La formula proposta all'inizio dalla Commissione era quella di un nuovo organo interistituzionale totalmente indipendente, formula che però non è stata accettata né dal Parlamento né dal Consiglio soprattutto perché lo avrebbe privato dei poteri di controllo e di indagine della Commissione durante tutto il periodo necessario al trasferimento di detti poteri a questo nuovo organo.

La formula alla fine accolta con il regolamento permetteva di evitare simile cesura nell'attività operativa: poiché l'OLAF fa formalmente parte della Commissione, esso può esercitare i poteri di quest'ultima, ma beneficia dell'autonomia finanziaria e amministrativa necessaria alla sua indipendenza operativa.

È proprio per evitare qualsiasi cesura che la Commissione ha deciso di mettere a disposizione dell'OLAF, fin dall'entrata in vigore del regolamento, tutto il personale dell'UCLAF ed ha incaricato il direttore dell'UCLAF di esercitare le funzioni di Direttore generale dell'OLAF fino all'entrata in funzione del titolare designato secondo la procedura prevista dal regolamento. In pratica, tuttavia, non solo il personale dell'UCLAF è stato trasferito all'OLAF, ma lo sono state anche le sue strutture e i suoi metodi. È soltanto nel settore della previsione di bilancio, dato che i pareri del Comitato di vigilanza hanno chiarito la situazione, che le relazioni tra la Commissione e l'OLAF hanno potuto instaurarsi fin dall'inizio su una base conforme ai principi stabiliti dal legislatore. Viceversa, durante tale periodo i rapporti tra i servizi dell'OLAF e i servizi della Commissione non hanno potuto essere adeguati alla nuova situazione di autonomia, mentre i principi che disciplinavano tali rapporti tra servizio e servizio della Commissione sono rimasti gli stessi, in particolare per quanto riguarda la gestione del personale e del bilancio, il che ha provocato un certo numero di malintesi, difficoltà e ritardi.

Dall'altro, il Comitato di vigilanza è stato istituito dal medesimo regolamento proprio allo scopo di rafforzare e garantire l'indipendenza dell'OLAF: «considerando che l'Ufficio deve godere di indipendenza nell'assolvimento dei propri compiti; che, per rafforzare questa indipendenza, l'Ufficio è soggetto al controllo regolare della funzione di indagine da parte di un Comitato di vigilanza composto da personalità esterne indipendenti, particolarmente qualificate nei settori di competenza dell'Ufficio; che tale Comitato avrà anche la funzione di assistere il direttore dell'Ufficio nello svolgimento dei suoi compiti» (considerando 17). In conseguenza di tale considerazione il regolamento dispone che: «il Comitato di vigilanza, controllando regolarmente l'esecuzione della funzione d'indagine, garantisce l'indipendenza dell'Ufficio. Su richiesta del direttore, o di propria iniziativa, il Comitato sottopone al direttore dei pareri in merito alle attività dell'Ufficio, senza tuttavia interferire nello svolgimento delle indagini in corso» (articolo 11, paragrafo 1).

L'articolo 11, paragrafo 8 prevede inoltre che: «il Comitato di vigilanza adotta almeno una relazione sulle attività ogni anno e la trasmette alle Istituzioni». Redatta in modo da tener conto dell'esecuzione dei suoi compiti, questa prima relazione d'attività del Comitato di vigilanza si prefigge altresì l'obiettivo di richiamare l'attenzione sulle difficoltà incontrate.

⁽¹⁾ Si tratta in effetti del regolamento (CE) n. 1073/1999 e del regolamento (Euratom) n. 1074/1999. Per motivi pratici nel prosieguo della presente relazione si farà riferimento solo al regolamento (CE) n. 1073/1999.

La presente relazione illustra pertanto l'attività svolta dal Comitato nelle condizioni previste dal regolamento, ossia nel corso di undici riunioni (il regolamento prevede almeno dieci riunioni l'anno). Essa è stata redatta sulla base dei processi verbali stilati in occasione di ciascuna di tali riunioni. Oltre al tempo riservato, in collaborazione con il segretariato, alla preparazione e al seguito delle riunioni, i componenti del Comitato hanno in effetti essenzialmente concentrato le loro attività nelle riunioni mensili. Giova ricordare che il Comitato è composto da «cinque personalità esterne indipendenti in possesso nei rispettivi paesi dei requisiti necessari per l'esercizio di alte funzioni in rapporto con il settore di attività dell'Ufficio» (articolo 11, paragrafo 2) e che queste cinque personalità non sono per nulla esonerate dalle funzioni che incombono loro nei rispettivi paesi.

Durante questo primo anno di transizione dall'UCLAF all'OLAF le attività del Comitato di vigilanza sono state ampiamente riservate all'allestimento delle nuove strutture (capitolo I). Per questo motivo la relazione fa riferimento alle deliberazioni del Comitato relative alle questioni organizzative e di funzionamento dell'Ufficio. Viceversa, per quanto riguarda il controllo esercitato sulle attività operative, il Comitato ha dovuto tener conto dei vincoli e degli ostacoli derivanti dall'inadeguatezza delle vecchie strutture dell'UCLAF rispetto ai nuovi compiti affidati all'OLAF. Alla luce di queste difficoltà transitorie è stato redatto un primo bilancio che fa riferimento agli obiettivi definiti dal regolamento (capitolo II). La relazione si sforza infine di individuare, al di là delle difficoltà congiunturali proprie di un periodo di transizione, i limiti attinenti alle nuove strutture corredandoli di proposte di miglioramenti (capitolo III).

CAPITOLO I

ALLESTIMENTO DELLE NUOVE STRUTTURE

Ci si occuperà in primo luogo dell'insediamento del Comitato di vigilanza (A), successivamente dell'accompagnamento della transizione dall'UCLAF all'OLAF (B) e infine dell'organizzazione delle relazioni tra il Comitato di vigilanza e l'OLAF (C).

A. INSEDIAMENTO DEL COMITATO DI VIGILANZA

Prima di assumere ufficialmente il loro incarico il 1° agosto 1999, i componenti del Comitato, designati di comune accordo dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione, si sono riuniti a Bruxelles il 12 e 13 luglio 1999 per un primo scambio di opinioni (alla presenza dei rappresentanti delle tre Istituzioni) sulla missione e le priorità del Comitato, sui suoi metodi di lavoro e sulle condizioni materiali della sua indipendenza. Fin da detta riunione è stato sottolineato che la

missione del Comitato non era quella di un direttorio che interviene nella gestione dell'Ufficio, ma che ai sensi del citato articolo 11 consisteva nel garantire l'indipendenza dell'Ufficio attraverso un controllo regolare e, in linea di principio, a posteriori della funzione di indagine. Dopo aver proceduto, nel corso delle prime riunioni, ad una prima valutazione dell'attività dell'OLAF e dei suoi metodi, il Comitato ha fissato i propri metodi di lavoro prevedendo un ritmo mensile per le sue riunioni ed adottando la formula dei relatori per la preparazione dei fascicoli, quindi elaborando [come prescrive il regolamento (CE) n. 1073/1999], il suo regolamento interno. Parallelamente esso ha proceduto al reclutamento dei membri del suo segretariato.

1. Il regolamento interno

Tale regolamento interno, stabilito il 17 novembre 1999 e pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, del 15 febbraio 2000⁽¹⁾, sulla base di un'analisi del funzionamento attuale dell'OLAF e di una riflessione sui cambiamenti di struttura e di metodo da attuare, ordina, riunisce e precisa le disposizioni del regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento e del Consiglio per rendere operativo il quadro giuridico assai generale fissato da tali disposizioni.

Missioni del Comitato di vigilanza

Stando alla sua missione di garantire l'indipendenza dell'Ufficio attraverso un controllo regolare sulla funzione di indagine definita dal regolamento (CE) n. 1073/1999, il Comitato è tenuto a prevedere espressamente nel suo regolamento interno i criteri sulla base dei quali esercita tale controllo, in particolare il rispetto della legalità. Tale controllo non è della stessa natura del controllo di legittimità previsto all'articolo 14 del regolamento (CE) n. 1073/1999 e affidato al Direttore dell'OLAF e, in ultima istanza, alla Corte di giustizia e dunque non vi si sostituisce.

Modalità e mezzi di azione

Il regolamento interno definisce le varie modalità di controllo di cui dispone il Comitato a norma del regolamento (CE) n. 1073/1999, ma precisa altresì le condizioni materiali per esercitarlo: accesso alle informazioni detenute dall'OLAF; ricorso a verifiche, perizie o studi; audizioni dei rappresentanti di Istituzioni in caso di rifiuto di informare l'OLAF. Esso ribadisce nell'occasione che il Comitato non interferisce nello svolgimento delle indagini in corso.

⁽¹⁾ Una nota in data 21 giugno 2000 del servizio giuridico della Commissione in merito al regolamento interno sembra allontanarsi dallo statuto e dalle funzioni del Comitato di vigilanza definiti dal legislatore comunitario.

Statuto di indipendenza

Il Comitato ha voluto ricordare nel suo regolamento interno la portata della sua legittimità e della sua indipendenza. Nominati di comune accordo da Parlamento, Consiglio e Commissione, ordunque dalle più alte istanze politiche dell'Unione, i suoi componenti esercitano le loro funzioni in piena indipendenza. Il Comitato ha pertanto organizzato il suo funzionamento in modo da assicurare tale indipendenza, in particolare per quanto riguarda lo statuto dei suoi componenti, il suo bilancio e il suo segretariato.

Funzionamento

Il regolamento interno sviluppa le disposizioni succinte dell'articolo 11, paragrafo 6, del regolamento del Parlamento e del Consiglio in modo da assicurare un funzionamento efficace del Comitato al fine di profittare al meglio della qualifica dei suoi componenti in un intento di trasparenza. Le sue procedure e i suoi metodi di lavoro sono destinati a preparare e a facilitare l'elaborazione di decisioni consensuali per un organo che si riunisce in media due giorni al mese. Il regolamento tende a favorire la presa di decisioni su una base collegiale in modo da rafforzare l'autorità. La definizione delle attribuzioni del suo presidente completa e inquadra tale approccio collegiale nella misura in cui a quest'ultimo è attribuita la responsabilità per il buon svolgimento dei lavori, il seguito delle decisioni e i contatti esterni.

Rapporti con il Direttore generale dell'OLAF

Il contenuto di tali rapporti è definito al considerando 17 del regolamento del Parlamento e del Consiglio: il Comitato sottopone l'Ufficio ad un controllo regolare della funzione d'indagine e, d'altra parte, assiste il direttore dell'Ufficio nell'assolvimento del suo compito. Il regolamento interno disciplina in maniera precisa l'aspetto di tali rapporti riguardante il controllo. È stato altresì necessario elaborare una procedura per la preparazione del parere che il Comitato deve esprimere ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, del regolamento sull'elenco dei candidati al posto di direttore. Tale procedura è stata peraltro applicata prima dell'adozione formale del regolamento interno.

2. Il segretariato

Fin dalla nomina dei componenti del Comitato il Segretario generale del Parlamento ha messo a disposizione dell'OLAF, in via provvisoria, due funzionari per assicurare il segretariato del Comitato di vigilanza, il che ha consentito il rapido avvio delle sue attività così come il gruppo ad alto livello⁽¹⁾ aveva

auspicato. Nella sua prima riunione il Comitato ha dapprima definito le mansioni del segretariato che sono state poi riprese nel regolamento interno. Esso ha subito stabilito il principio che il segretariato messo a sua disposizione è posto sotto la sua sola autorità ed ha adottato i provvedimenti idonei a consentirgli di esercitare efficacemente le sue funzioni al servizio esclusivo del Comitato di vigilanza. Nel suo primo parere (n. 1/99), approvato nella riunione del 31 agosto 1999, sulla situazione di bilancio dell'OLAF, esso ha proposto al Direttore l'organigramma del suo segretariato e tale proposta è stata adottata dall'autorità di bilancio nel quadro dei bilanci supplementari 4/99 e 5/99 e della lettera rettificativa n. 4 per il progetto preliminare di bilancio 2000.

Le procedure di assunzione sono state avviate quando i posti creati dall'autorità di bilancio sono stati resi effettivamente disponibili, ossia alla data del 1° gennaio 2000. Esse si sono svolte secondo i principi che il Comitato aveva stabilito nel suo regolamento interno che, si ricorda, era stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 15 febbraio 2000 (articolo 19, paragrafo 1) e secondo lo schema stabilito di comune accordo con il Direttore dell'OLAF e che figura nel parere n. 1/2000 del Comitato. Tuttavia la procedura di assegnazione dei posti del segretariato è stata ritardata di vari mesi per una divergenza di opinioni tra l'OLAF e la Commissione sulla natura di tali posti. Basandosi sulle disposizioni dell'articolo 6 della decisione della Commissione del 28 aprile 1999 che riconosceva al Direttore i poteri di AIPN e in particolare quello di stabilire le condizioni e le modalità di assunzione, l'OLAF intendeva procedere a tali assunzioni in maniera del tutto autonoma. Dal canto loro, i servizi della Commissione ritenevano necessario sottoporre tali assunzioni alle procedure interne dell'istituzione.

Alla fine, in un intento conciliativo e per evitare il blocco del sistema per l'impossibilità di reperire un segretariato a un anno dal suo insediamento, il Comitato di vigilanza ha dato il suo accordo ad una formula che gli sembra preservare la propria indipendenza, essere abbastanza flessibile e garantire il permanere delle funzioni del segretariato: quella del contratto temporaneo a durata indeterminata di cui all'articolo 2, lettera c) del RAA⁽²⁾. Tale formula presenta inoltre il vantaggio di lasciare intatta l'autonomia dei poteri di AIPN del Direttore e di essere adeguata alla esigenza di assunzioni dell'OLAF, in particolare consentendo assunzioni esterne alla Commissione per ragioni di specializzazione delle mansioni o di indipendenza.

Il Comitato ha altresì desiderato che il suo segretariato fosse organizzato in modo da preservarne l'autonomia.

(1) Creato dal Consiglio europeo nel gennaio 1999 per iniziativa del Cancelliere Schröder, del Presidente Gil Robles e del Presidente Santer.

(2) Regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee.

B. ACCOMPAGNAMENTO DELLA TRANSIZIONE DELL'UCLAF ALL'OLAF

Fin dalla sua prima riunione il Comitato di vigilanza ha determinato le sue responsabilità per quanto riguarda la fase di transizione dall'UCLAF all'OLAF. Onde permettere tale transizione, la Commissione aveva deciso, come già ricordato, di trasferire tutta la struttura dell'UCLAF al nuovo Ufficio e di affidare al Direttore dell'UCLAF il compito di esercitare le funzioni di Direttore generale dell'OLAF su base interinale. Nell'ambito della sua missione di assistenza al Direttore, durante questa fase particolarmente importante e delicata, il Comitato ha pertanto avviato una riflessione sui compiti dell'OLAF e sui mezzi necessari al suo insediamento, in particolare per quanto riguarda la struttura operativa. Esso ha d'altronde fornito il suo contributo alla procedura di nomina del nuovo Direttore generale dell'Ufficio.

1. La struttura operativa

La creazione dell'OLAF e la definizione nei suoi compiti e delle sue competenze attraverso il regolamento discendono dalla volontà del legislatore di modificare e di approfondire le modalità di tutela degli interessi finanziari delle Comunità e di lotta contro la frode. Tale volontà di cambiamento si basava su analisi e valutazioni effettuate dalla Corte dei conti, ma anche dal Parlamento e dal Consiglio, in cui si constatavano lacune e carenze per quanto riguarda l'indipendenza delle indagini, la trasparenza delle procedure e l'insufficienza dei mezzi.

Al momento della sua entrata in funzione, il Comitato di vigilanza si è allora premurato di prolungare tali analisi per poterne trarre conclusioni operative e preparare la riflessione del futuro Direttore generale sull'instaurazione di strutture e procedure adeguate.

Nella riunione del 31 agosto 1999, il Comitato ha proceduto ad una prima valutazione del funzionamento dell'OLAF che gli ha consentito di formulare i suoi orientamenti per la dotazione dell'Ufficio, i cui punti principali erano i seguenti:

- «— il passaggio dall'UCLAF all'OLAF non si è ancora tradotto nella modifica delle missioni e delle strutture voluta dall'autorità politica,
- le attività di indagine non hanno legami strutturati con i servizi di gestione sia nelle Direzioni generali della Commissione sia negli Stati membri,
- gli obiettivi della politica di indagine dell'OLAF non sono chiaramente definiti e la decisione di avviare un'inchiesta è reattiva mentre dovrebbe essere proattiva. Simili obiettivi dovrebbero rispecchiarsi nelle previsioni di bilancio,

- la gamma dei compiti coperti dall'OLAF è troppo vasta e sottolinea la assenza di priorità,
- il carattere delle missioni dell'OLAF dovrebbe essere distinto più chiaramente tra attività di informazione, di coordinamento, di legislazione e di indagine,
- la compartimentazione delle unità di indagine in settori specializzati è controproducente,
- le questioni relative alla sicurezza, al personale nonché alle informazioni vengono trattate soltanto superficialmente e i mezzi ad esse destinati dovrebbero essere rafforzati,
- il ruolo della raccolta e dell'analisi delle informazioni dovrebbe essere centrale nell'organizzazione e si dovrebbe ricercare un migliore equilibrio tra l'informazione e l'indagine. L'OLAF dovrebbe procedere ad una analisi sistematica delle relazioni di audit,
- è necessario sviluppare gli strumenti che consentano di utilizzare tecnologie dell'informazione per la raccolta e il trattamento delle informazioni,
- la mancanza di autonomia finanziaria provoca gravi inconvenienti al livello dell'acquisizione di materiale e di assunzione di personale⁽¹⁾»

La conclusione è stata che sarebbe stato molto utile per l'OLAF poter disporre di una panoramica completa dell'organizzazione, dei metodi di lavoro e delle procedure dell'Ufficio. È stato così possibile avviare con il nuovo Direttore generale fin dal suo insediamento un dialogo sugli obiettivi e le modalità di una nuova struttura per l'OLAF, il che ha permesso altresì di fornirgli orientamenti coerenti per la previsione finanziaria relativa all'esercizio 2001 e per le procedure di copertura dei nuovi posti creati dall'autorità di bilancio.

Uno studio riguardante i compiti operativi e i metodi di lavoro dell'OLAF affidato a esperti esterni è stato consegnato il 29 marzo 2000 (cfr. infra). Esso stila un bilancio preciso dell'attività operativa dell'OLAF alla data dell'entrata in funzione del nuovo Direttore e, oltre alle valutazioni che riprendono e completano gli accertamenti precedentemente svolti dalla Corte dei conti, dal Comitato di esperti indipendenti e dal Comitato di vigilanza stesso, fornisce un contributo importante alla riflessione del Direttore dell'Ufficio in merito alla ristrutturazione. Esso è stato dunque esaminato con molta attenzione dal Comitato che ne ha accolto le raccomandazioni principali: un'organizzazione e un funzionamento distinti per le indagini interne ed esterne; l'istituzione di un'unità di giuristi-magistrati per inquadrare le indagini ed assicurarne la regolarità interna ed esterna; l'inserimento dell'attività operativa in una strategia definita dal Direttore con l'aiuto di una struttura di «intelligence».

⁽¹⁾ Estratto del processo verbale della riunione del 31 agosto 1999.

2. La nomina del Direttore generale

L'auspicio delle tre Istituzioni (Parlamento, Consiglio e Commissione) riunite in seno al Gruppo ad alto livello, era stato quello di procedere rapidamente alla nomina dei nuovi organi dell'OLAF, in particolare del suo Direttore generale. Il Comitato di vigilanza ha dovuto elaborare fin dalla sua prima riunione ufficiale una procedura per l'adozione del parere che a norma dell'articolo 12, paragrafo 2 del regolamento doveva formulare sull'elenco dei candidati in possesso delle necessarie qualifiche (articolo 20 del regolamento interno). Esso ha anche manifestato l'auspicio che le procedure di assunzione interne ed esterne fossero avviate parallelamente ed ha espresso con procedura d'urgenza parere favorevole sul progetto di invito a presentare candidature.

Durante la riunione del 6 e 7 ottobre 1999, il Comitato di vigilanza ha dunque proceduto all'esame dei fascicoli delle candidature che gli erano stati trasmessi dalla Commissione. Da un esame delle candidature effettuato con l'ausilio dei criteri di valutazione delle qualifiche dei candidati, il Comitato ha quindi ritenuto di poter esprimere parere favorevole su una lista di 11 candidati che ha poi trasmesso alla Commissione (parere 3/99 del Comitato di vigilanza). A norma del regolamento, il Direttore generale è stato scelto dalle Istituzioni tra i candidati che figuravano sulla lista trasmessa dal Comitato di vigilanza.

C. ORGANIZZAZIONE DELLE RELAZIONI TRA IL COMITATO DI VIGILANZA E L'OLAF

Nella riunione preliminare del 12 e 13 luglio 1999, il Comitato di vigilanza ha constatato che, ai sensi del suo mandato e delle condizioni della sua nomina, esso era tenuto a esercitare un controllo regolare sulle attività operative dell'OLAF tenendo una decina di riunioni l'anno della durata di due giorni circa. In queste condizioni, poiché a rigor di logica i lavori preparatori non potevano superare in media una giornata di preparazione per ogni giornata di riunione, l'unica possibilità per garantire la continuità delle funzioni consisteva in un contatto permanente con il segretariato (che, si ricorda, continua a essere ancora provvisorio).

Pertanto, l'attività del Comitato si è concentrata soprattutto nelle riunioni, che sono state non solo dedicate alla presa di decisioni sul controllo dell'attività operativa, ma anche, in questo primo anno di attività, alla ristrutturazione e alla gestione amministrativa e finanziaria dell'Ufficio. I pareri, le lettere e le relazioni destinati a comunicare ufficialmente alle Istituzioni la posizione presa dal Comitato hanno riguardato, in particolare, questioni istituzionali e amministrative, mentre le posizioni del Comitato in merito all'attività d'indagine sono state in genere comunicate per lettera o in forma orale al Direttore nel corso delle riunioni.

Per poter esercitare un controllo regolare sulle attività operative dell'OLAF, il Comitato di vigilanza si è sforzato fin dall'inizio di predisporre i mezzi di informazione necessari per l'esercizio di siffatto controllo al fine di superare le difficoltà legate alla mancanza o all'insufficienza delle procedure di registrazione delle informazioni e dei fascicoli e all'assenza di regole armonizzate per il loro trattamento.

La sua valutazione delle attività dell'OLAF riflette lo stato delle informazioni disponibili: il Comitato non dispone ancora di elementi sufficienti a consentirgli di esprimere un giudizio globale sulla misura in cui le aspettative formulate dal Gruppo ad alto livello (Parlamento — Consiglio — Commissione), dal Parlamento, dalla Corte dei conti e dal Comitato di esperti indipendenti siano state soddisfatte in questo primo anno di attività dell'OLAF. Il Comitato ha viceversa preso posizione su taluni aspetti specifici dell'attività operativa nell'ambito di pareri, relazioni, lettere e scambi di opinioni e tali prese di posizione figurano nei suoi processi verbali.

1. I mezzi d'informazione

Per completare un'informazione diretta ancora del tutto insufficiente il Comitato di vigilanza ha tenuto conto di varie fonti d'informazione indiretta.

a) Informazione diretta

La necessità di concentrare le deliberazioni del Comitato nelle due giornate di riunione mensili lo ha indotto a impostare il proprio sistema d'informazione in modo da poter disporre di sintesi rapide e operative. Il regolamento prevede espressamente talune fonti di informazione utili ma insufficienti ai fini dell'esercizio di un controllo regolare. La relazione del Direttore alle Istituzioni (articolo 12, paragrafo 3, secondo comma) o il programma delle attività (articolo 11, paragrafo 7) forniscono informazioni preziose ma di carattere troppo generale. Troppo frammentate risultano viceversa le informazioni trasmesse al Comitato sempre ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 7, in alcune situazioni particolari (indagini in corso da più di nove mesi, casi che rendono necessaria la trasmissione di informazioni alle autorità giudiziarie di uno Stato membro, casi in cui non è stato dato seguito alle raccomandazioni del Direttore).

Il Comitato si è dunque avvalso della disposizione di portata più generale di questo stesso articolo, ai sensi della quale «il Direttore tiene regolarmente informato il comitato delle attività dell'Ufficio, delle sue indagini, dei loro risultati e dei provvedimenti conseguenti alle indagini», per tentare di mettere a punto un «quadro di riferimento» dell'attività dell'Ufficio che gli consenta di esercitare un controllo costante. Le visite che alcuni dei suoi componenti hanno effettuato presso i servizi dell'OLAF hanno fra l'altro fornito indicazioni sulla natura e la struttura delle informazioni disponibili: dal momento che le modalità di registrazione delle informazioni pervenute e le

procedure per l'esame dei fascicoli non erano centralizzate, né tantomeno armonizzate, le informazioni necessarie al Comitato dovevano essere preventivamente riunite e presentate, il che presupponeva una riorganizzazione dei metodi di lavoro dell'OLAF. Il Comitato ha quindi chiesto al Direttore di presentargli per ogni riunione un resoconto periodico dei casi esaminati e una rassegna stampa. Dal maggio 2000 il Comitato dispone dunque di repertori e schede che sintetizzano i fascicoli relativi alle indagini in corso da più di nove mesi e alle indagini interne. Il Direttore è stato inoltre invitato a sottoporre sistematicamente all'attenzione del Comitato i casi che a suo giudizio riguardano questioni di principio.

Il Comitato ha richiesto anche l'esecuzione di uno studio affidato a esperti esterni e volto a tracciare un bilancio dell'attività operativa dell'OLAF e dei suoi metodi di lavoro. Tale studio, che fa il punto della situazione quale si presentava a fine febbraio 2000, ha fornito elementi importanti di informazione indiretta utili a completare la valutazione delle attività dell'OLAF.

b) *Informazione indiretta*

Il Comitato di vigilanza, oltre ad essere stato a più riprese investito da richieste provenienti e da deputati europei e da persone sottoposte a indagine, ha potuto utilizzare vari documenti.

- *Da un canto, lo studio di esperti sulle missioni operative e i metodi di lavoro dell'OLAF⁽¹⁾ presentato all'OLAF il 29 marzo 2000 che traccia un quadro aggiornato della struttura e del funzionamento dell'Ufficio per quanto riguarda le attività operative. Esso esamina le varie funzioni dell'OLAF e il modo in cui esse si articolano, gli strumenti utilizzati per la definizione di una politica e di una strategia in materia di lotta contro le frodi, nonché i singoli elementi della funzione operativa, ossia l'informazione, l'indagine, il coordinamento e il controllo. Prima di presentare sinteticamente interessanti raccomandazioni per la ristrutturazione dell'Ufficio, lo studio ne analizza l'attuale funzionamento riservando un'attenzione particolare all'attività operativa. Dal momento però che l'analisi si ferma al 29 febbraio 2000, ai fini di un giudizio globale sulle attività dell'OLAF esso ha solo valore di riferimento per quanto riguarda la valutazione della ristrutturazione in corso.*
- *Dall'altro, la prima relazione dell'OLAF sulle attività operative, datata 6 giugno 2000, illustra le procedure che disciplinano il funzionamento dell'Ufficio e traccia un bilancio delle attività operative, in particolare l'attività di indagine relativamente al periodo dal 1° giugno 1999 al 29 febbraio 2000. Analogamente allo studio degli esperti, essa*

ha dunque innanzi tutto valore di riferimento per la valutazione che resterà da effettuare una volta realizzata la ristrutturazione. I dati relativi alle indagini svolte e al loro controllo forniscono tuttavia informazioni quantitative interessanti sulla ripartizione delle attività di indagine e di coordinamento, così come sul numero di fascicoli, le indagini avviate, le indagini concluse e le relazioni redatte e trasmesse alle autorità competenti. Ma la relazione dell'OLAF ricorda che, a seguito della entrata in vigore (1° giugno 1999) del regolamento e in particolare alla luce dell'obbligo recente di elaborare una relazione di indagine (articolo 9), tali cifre non offrono un'immagine chiara della realtà.

In effetti, la relazione solleva, senza fornire risposta, le seguenti questioni:

- elevato numero di indagini concluse senza relazione,
- lunga durata delle procedure di convalida,
- modesto numero di sentenze emesse a seguito della trasmissione di fascicoli.
- Infine la comunicazione della Commissione su un approccio strategico globale, radatta su richiesta del Consiglio europeo di Helsinki, sulla base di proposte elaborate dall'OLAF, presenta il vantaggio di contestualizzare il progetto strategico dell'Ufficio nella concezione politica della Commissione. Ai fini di una valutazione globale dell'OLAF, tale documento fornisce la prospettiva in cui si inseriscono l'attività e la ristrutturazione dell'Ufficio.

Il Comitato ha tuttavia constatato che le sfide evocate nella comunicazione attengono spesso alla responsabilità della Commissione piuttosto che dell'OLAF. Esso ha dunque espresso l'auspicio di poter esaminare la strategia specifica dell'OLAF sulla base del programma di attività che il Direttore deve presentargli annualmente ai sensi delle disposizioni dell'articolo 11, paragrafo 7, del regolamento.

2. **La valutazione**

Stante l'inadeguatezza delle strutture e dei metodi di lavoro dell'OLAF, che è ancora in fase di ristrutturazione, non vi sono le condizioni per una valutazione globale: le visite effettuate in loco dai componenti del Comitato hanno consentito di rendersi conto delle difficoltà che avrebbe incontrato nella valutazione globale dell'attività operativa dell'OLAF. Oltre alla mancanza di trasparenza nella gestione, alla mancanza di armonizzazione a livello di prassi e procedure e alle carenze del sistema di registrazione delle informazioni e dei fascicoli, il

⁽¹⁾ Anne Heitzer, Jean de Maillard, Simone White.

fatto che l'OLAF si trovi da più di un anno in una fase di transizione e ristrutturazione rende molto difficile tale esercizio, data l'impossibilità di distinguere tra intenzioni e progetti in fase di realizzazione e di valutare strutture che sono ancora sul punto di essere create. In questo primo anno di attività, il Comitato ha comunque potuto esprimere valutazioni su taluni aspetti puntuali in occasione sia dell'esame di singoli fascicoli ad esso trasmessi sia dell'analisi delle raccolte di schede trasmesse dal Direttore. Le sue principali osservazioni vertono dunque sulle procedure d'indagine e di deferimento alle autorità giudiziarie e sulla protezione degli indagati.

a) *Procedure d'indagine*

I fascicoli esaminati dal Comitato riguardano indagini che, in alcuni casi, erano state avviate dall'UCLAF in conformità delle basi giuridiche valide all'epoca e, in altri, si sono avvalse delle disposizioni del regolamento e dalla decisione della Commissione del 1999. Il periodo in esame è dunque caratterizzato da un'evoluzione che concerne non solo il quadro giuridico in cui si inseriscono le indagini, ma anche la loro stessa natura. Sebbene formalmente le indagini siano sempre state di natura amministrativa, per il loro oggetto e le loro implicazioni, accentuando una tendenza delineatasi con l'adozione del regolamento (CE) n. 2185/96, hanno «sconfinato» nell'ambito penale senza peraltro che ci si sia potuti avvalere delle garanzie necessarie al rispetto dei diritti della persona⁽¹⁾.

In particolare, le direttive generali che figurano nel regolamento e la decisione del 2 giugno 1999 riguardante lo svolgimento delle indagini non sono ancora state tradotte in istruzioni centralizzate e codificate destinate ai responsabili delle indagini e accessibili agli indagati. Un siffatto manuale, attualmente in preparazione, dovrebbe dunque tener conto degli obiettivi della ristrutturazione in corso, ossia l'inquadramento dell'attività operativa in una strategia definita dal Direttore e l'intervento di un'unità di giuristi-magistrati per garantire la regolarità interna ed esterna delle indagini.

L'assenza di tali istruzioni esprimeva in effetti una certa confusione fra le diverse tipologie di intervento dell'OLAF, in particolare per quanto riguarda le indagini proprie, il coordinamento di indagini nazionali e il sostegno a indagini amministrative o penali.

(¹) Una siffatta evoluzione deve obbligatoriamente iscriversi nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario e, in particolare, tener conto della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee. Orbene per quest'ultima la natura penale di un dato fascicolo è legata alla «natura delle infrazioni in causa nonché alla natura e al grado di severità delle sanzioni che vi si ricollegano» (Corte di giustizia delle Comunità europee, 8 luglio 1999, C-235/92, punto 176). La natura penale di un fascicolo determina per quest'ultimo l'applicazione dei principi generali del diritto penale, nel caso di specie il principio della presunzione di innocenza.

Il futuro manuale di istruzioni dovrebbe dunque riflettere la necessità di organizzare l'OLAF sottolineando la specificità delle indagini interne.

Il Comitato ha peraltro rilevato che le disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 2, primo trattino, del regolamento, concernenti l'accesso ai locali delle Istituzioni, venivano applicate senza che gli indagati venissero informati dei propri diritti, mentre i resoconti delle audizioni effettuate sulla base del secondo trattino dell'articolo in parola non sono stati sistematicamente trasmessi per approvazione alle persone ascoltate. Il nuovo manuale di istruzioni dovrebbe ovviamente colmare anche tali lacune.

Infine, il Comitato prende atto con interesse delle riforme in corso, volte a conferire unicamente al Direttore il potere decisionale per quanto riguarda l'avvio o la chiusura delle indagini nonché la durata del periodo di convalida delle informazioni pervenute.

b) *Deferimento alle autorità giudiziarie*

Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 7, del regolamento, il Comitato deve essere informato dei casi che rendono necessaria la trasmissione di informazioni alle autorità giudiziarie di uno Stato membro. In linea di principio, il Comitato ha dunque la possibilità di seguire questa fase particolarmente importante dell'attività operativa dell'OLAF. Tuttavia, è solo al termine del periodo in esame che sono state fissate modalità soddisfacenti.

Il Comitato si è espresso sulla questione del deferimento alle autorità giudiziarie in occasione dell'esame di determinati fascicoli ed ha constatato la mancanza di criteri precisi e chiari per determinare la natura di tale notifica. Il regolamento contempla due situazioni diverse: la trasmissione della relazione redatta al termine di un'indagine (articolo 9) e la trasmissione, a cura dell'Ufficio, delle informazioni ottenute nel corso di un'indagine (articolo 10), senza però specificare il rapporto tra queste due situazioni. Nella pratica, le due possibilità sembrano essere state utilizzate indifferentemente e non risultano evidenti le ragioni per cui l'OLAF trasmette in alcuni casi l'intero fascicolo e in altri solo parte di esso ovvero informa le autorità giudiziarie o talvolta quelle amministrative di un paese piuttosto che di un altro, suscitando un'impressione di arbitrarietà e improvvisazione.

Il Comitato auspica dunque che quest'ambiguità giuridica venga chiarita al livello appropriato (si vedano i miglioramenti proposti al capitolo III).

c) *Protezione degli indagati*

Il Comitato di vigilanza ha esaminato la questione dal punto di vista pratico, innanzi tutto sulla base delle informazioni trasmessegli dalle persone oggetto di indagini da parte dell'OLAF nonché alla luce delle prese di posizione dall'Ufficio presentate su richiesta del Comitato. In primo luogo, il

Comitato di vigilanza ha tenuto a precisare che i controlli da esso effettuati non rappresentavano alcuna forma di ricorso volta a valutare responsabilità individuali. Dal punto di vista dell'esame dell'applicazione delle disposizioni in vigore, il Comitato ha constatato l'esistenza di un certo controllo della regolarità delle indagini dell'OLAF⁽¹⁾. Ai sensi dell'articolo 14 del regolamento, è stato presentato al Direttore dell'Ufficio un reclamo che sollecitava l'esame di atti recanti pregiudizio compiuti nell'ambito di un'indagine interna. Tale reclamo, presentato secondo le modalità di cui all'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto, ha quindi dato luogo a un ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado⁽²⁾. Parimenti, il Consiglio di disciplina potrebbe essere indotto a effettuare una sorta di controllo sulla regolarità delle indagini svolte dall'Ufficio⁽²⁾.

Quanto alla natura dei diritti in gioco, va notato che le richieste essenzialmente degli interessati riguardano il diritto ad essere informati e a potersi esprimere, nonché il diritto all'imparzialità dell'indagine.

La valutazione di tale protezione è una questione ancora aperta poiché si tratta di cause ancora in corso. È tuttavia opportuno rilevare che tale protezione è effettiva nella misura in cui è soggetta al vaglio del Tribunale di primo grado e della Corte di giustizia, ma è tardiva in quanto interviene a posteriori e non necessariamente nel corso dell'indagine.

CAPITOLO II

PRIMO BILANCIO

Al di là delle valutazioni puntuali cui si è fatto prima riferimento, si tratta qui di valutare il ruolo del Comitato in quanto garante dell'indipendenza dell'OLAF ai sensi del regolamento (CE) n. 1073/1999 nel settore finanziario e amministrativo (A), per quanto riguarda l'indipendenza funzionale (B), per quanto riguarda l'indipendenza organica (C) e, infine, sotto il profilo del rispetto della riservatezza e della tutela dei dati ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 4 (D).

A. INDIPENDENZA FINANZIARIA E AMMINISTRATIVA DELL'OLAF

Sin dalla sua prima riunione, e nel corso di tutte le riunioni successive, il Comitato di vigilanza si è regolarmente occupato del bilancio suppletivo per il 1999, del bilancio 2000 e del bilancio 2001.

Le deliberazioni e le decisioni hanno tenuto conto del fatto che uno dei compiti del Comitato di vigilanza consiste nel garantire l'indipendenza dell'OLAF.

Con riferimento ai progetti di bilancio esaminati, si è trattato di accertarsi che la dotazione prevista per ogni singolo esercizio garantisse l'organico e le risorse necessarie affinché l'OLAF potesse funzionare.

A questo proposito si è dovuto tener conto del fatto che le decisioni di Parlamento, Consiglio e Commissione in merito all'istituzione dell'OLAF presuppongono una gradualità nello sviluppo dell'Ufficio, soprattutto dal momento che la creazione di 300 posti e l'assunzione del relativo personale sono state ripartite su un periodo di tempo piuttosto lungo e su vari esercizi di bilancio.

Partendo dalla struttura del vecchio UCLAF, il Comitato di vigilanza ha sempre discusso le questioni finanziarie attinenti ai vari progetti di bilancio secondo orientamenti intesi a valutare quali fossero le strutture e le modalità organizzative necessarie e opportune affinché l'OLAF potesse assolvere efficacemente ai compiti attribuitigli ai sensi delle pertinenti decisioni delle Istituzioni europee. Il Comitato si è in particolare occupato della questione del rapporto tra posti A e posti B, soprattutto al fine di assicurare l'operatività dell'Ufficio. Si è discusso anche della possibilità di ricorrere a posti temporanei, sebbene le competenze dell'OLAF siano mutate e l'Ufficio non operi più soltanto come task-force.

Nella discussione sulla struttura e sui compiti che l'OLAF deve assolvere e sulle sue esigenze in termini di organico e altre risorse ci si è chiesti in che misura il ricorso alle moderne tecnologie richieda una dotazione finanziaria adeguata.

Nelle sue decisioni e nei suoi pareri sui progetti di bilancio il Comitato di vigilanza ha cercato di garantire il rispetto dei requisiti imposti all'OLAF, quali risultano dalle decisioni di Parlamento, Consiglio e Commissione.

Per quanto riguarda il bilancio suppletivo 1999, era chiaro che l'assunzione di personale e la futura organizzazione dell'OLAF avrebbero dovuto essere materia dei bilanci degli esercizi successivi. Tuttavia, il Comitato di vigilanza ha espressamente insistito sul fatto che l'autorità di bilancio e il Parlamento mettessero tempestivamente a disposizione i 300 posti previsti e le risorse finanziarie necessarie allo scopo. Il Comitato di vigilanza valuta pertanto positivamente il fatto che il progetto di bilancio per il 2001 crea tutti i presupposti di bilancio indispensabili all'organizzazione dell'OLAF in modo conforme alle decisioni di Parlamento, Consiglio e Commissione.

Le garanzie previste dalle Istituzioni, che hanno carattere di diritto costituzionale, mirano ad assicurare all'Ufficio, sia all'interno che all'esterno, la massima libertà d'azione a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Nel periodo in esame sono stati compiuti importanti progressi.

⁽¹⁾ Le indagini dell'UCLAF erano parimenti soggette al controllo della Corte di giustizia europea. Cfr. la sentenza Tzoanos — causa C 191/98 P.

⁽²⁾ Causa in corso.

Il Comitato di vigilanza ha iniziato la sua attività sapendo di essere il garante diretto dell'indipendenza dell'OLAF.

In quasi tutte le riunioni svoltesi dopo la sua istituzione il Comitato di vigilanza si è occupato dettagliatamente di questioni attinenti all'indipendenza finanziaria, organizzativa e amministrativa dell'Ufficio. Una attenzione particolare nelle discussioni del Comitato è stata riservata alla questione se le strutture ereditate dall'UCLAF avrebbero potuto essere di ostacolo al nuovo Ufficio. Nella consapevolezza che il passaggio dall'UCLAF all'OLAF avrebbe assunto particolare rilevanza al più tardi al termine della fase di sviluppo, ossia alla fine del 2001, il Comitato di vigilanza ha effettuato ricerche e discussioni sugli aspetti strutturali, soprattutto assieme al nuovo Direttore generale dell'Ufficio, che ha assunto le proprie funzioni il 1° marzo 2000.

Va tuttavia ricordato che l'indipendenza indispensabile per il funzionamento ottimale dell'Ufficio è stata realizzata e garantita solo in parte. Ciò dipende soprattutto dal fatto che l'OLAF si trova ancora in una fase di sviluppo. Per fare un esempio, il Direttore generale selezionato sulla base di un bando di concorso a livello europeo ha assunto le sue funzioni solo il 1° marzo 2000.

Soltanto a partire da tale data si è avuta garanzia sul piano istituzionale che la struttura e l'organico dell'Ufficio sono organizzati e gestiti non solo secondo le indicazioni delle Istituzioni, ma anche tenendo conto delle discussioni consensuali tra il Direttore generale e il Comitato di vigilanza. Tuttavia, Comitato di vigilanza e Direttore non hanno ancora discusso approfonditamente sulla struttura né sugli orientamenti cui l'OLAF si atterrà nella sua attività. A titolo di esempio, non è stato ancora deciso se l'Ufficio opererà in conformità del principio di legalità o del principio di opportunità. Né si è potuto discutere del modo in cui la riforma amministrativa avviata in seno alle Istituzioni dell'UE interesserà — e se sì in che senso — anche l'OLAF.

Stante la recente assunzione e assegnazione del personale è dato che le questioni strutturali concernenti l'attività e le modalità di finanziamento dell'OLAF non sono state ancora discusse a sufficienza, il cammino da percorrere per arrivare a un OLAF rispondente al quadro tracciato dalle decisioni di Parlamento, Consiglio e Commissione è ancora lungo.

Tuttavia, è evidente che le garanzie di indipendenza fornite all'Ufficio sono ancora lacunose. L'indipendenza quanto alle assunzioni e al trasferimento del personale porta quasi alla paralisi a causa dello stretto legame con l'amministrazione della Commissione, come dimostrano la durata delle procedure per la copertura di posti e le difficoltà a separarsi, ove necessario, da una parte del personale. Il fatto che al Direttore generale dell'OLAF non sia stata riconosciuta una totale indipendenza determina carenze sul piano dell'azione. È evidente infatti che il periodo interlocutorio che ha favorito il mantenimento della struttura del vecchio UCLAF, soprattutto

attraverso il trasferimento della totalità del personale, ha contribuito a ritardare l'allestimento della nuova organizzazione indispensabile all'indipendenza dell'Ufficio.

Secondo il Comitato di vigilanza, indipendenza finanziaria significa la possibilità di prendere decisioni strutturali autonomamente dalle Istituzioni. L'organizzazione esige un'indipendenza e sul piano del personale e sul piano dell'azione. Nel periodo in esame non è stata pienamente soddisfatta nessuna di queste due condizioni. Nel prossimo esercizio il Comitato di vigilanza intende adoperarsi affinché l'indipendenza garantita all'OLAF si traduca concretamente nell'attività quotidiana.

B. INDIPENDENZA FUNZIONALE (ATTIVITÀ INVESTIGATIVA)

Il ruolo e le responsabilità del Comitato di vigilanza in relazione all'attività d'indagine sono sostanzialmente contenute nell'articolo 3 del regolamento interno che indica chiaramente che l'attività investigativa sarà supervisionata dal Comitato. Non è mai stata intenzione del Comitato esaminare dettagliatamente indagini in corso, bensì garantire piuttosto il rispetto di talune procedure e dei principi di base.

In una delle sue prime riunioni il Comitato ha designato due dei suoi componenti per valutare il modo in cui funziona l'OLAF in relazione alle indagini svolte dopo il periodo di attività dell'UCLAF. Questa valutazione è stata realizzata in occasione di riunioni con il direttore ad interim dell'OLAF, nonché con membri del personale.

I passi avanti compiuti non sono risultati particolarmente soddisfacenti in quanto, e ciò è comprensibile, il direttore ad interim e la maggior parte del personale provenivano dall'UCLAF.

I compiti dell'OLAF, per quanto riguarda le indagini, sono definiti all'articolo 2 della decisione della Commissione che istituiva l'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

È evidente che le strutture interne dell'OLAF devono basarsi su un organico che gli consenta di svolgere il suo nuovo ruolo.

Va detto che senza un direttore definitivamente nel pieno delle sue funzioni è difficile immaginare come si potrebbe intraprendere una seria riforma di lungo termine. Un esame del modo in cui le indagini sono state svolte durante il periodo UCLAF ha fatto emergere talune anomalie e debolezze imputabili sostanzialmente al fatto che non esistevano regolamenti interni per gestire le indagini e che queste erano spesso svolte in base all'idea personale che l'investigatore si era fatto delle circostanze, impedendo in tal modo un'uniformità d'azione. Il ruolo investigativo relativamente ai casi interni ed esterni non era definito chiaramente.

Il Comitato ha deciso fin dall'inizio che il proprio compito non era quello di esaminare l'azione svolta in passato dall'UCLAF, se non nella misura in cui questa potesse essere utile come base di esperienza nella definizione dei metodi di lavoro e delle strutture dell'OLAF.

Il compito del Comitato è stato reso nettamente più difficile dal fatto che si è dovuti attendere il 1° marzo 2000 per la nomina definitiva del nuovo direttore benché il nuovo organigramma dell'Ufficio si trovasse già in fase di progetto.

Se ne può dedurre che il Comitato non è stato in grado di svolgere, se non parzialmente, il suo compito di supervisione conformemente alle procedure di cui all'articolo 3 relative al suo ruolo e alle sue responsabilità.

È stato difficile esaminare «le informazioni regolarmente fornite dal direttore dell'OLAF sull'attività di indagine» soprattutto perché nell'ambito dell'OLAF non esisteva un meccanismo interno atto a fornire informazioni in modo uniforme soprattutto in relazione a casi che erano stati oggetto d'indagine da un certo tempo.

Il fatto che il Comitato, «controllando regolarmente l'esecuzione della funzione di indagine» (articolo 11, paragrafo 1, del regolamento), abbia avuto accesso ai documenti e ai fascicoli in possesso dell'OLAF non è stato di grande aiuto durante il periodo precedente alla nomina definitiva del nuovo direttore, vista in generale la mancanza di uniformità nel trattare i vari casi e, in particolare, la mancanza di procedure e di strutture per il trattamento di informative e informazioni riservate.

Il controllo del Comitato si è quindi esercitato in base ad una scelta dei fascicoli effettuata in modo pragmatico, in funzione dell'attualità dei casi o di comunicazioni specifiche ad esso rivolte dai membri delle Istituzioni o dagli indagati. Esso ha utilizzato le informazioni nell'ambito della sua funzione di «supporto dell'indipendenza dell'Ufficio» formulando pareri al direttore, ma riservandosi anche la possibilità di esprimersi in modo più formale su taluni fascicoli, qualora se ne presenti la necessità.

La mancanza di obiettivi chiaramente definiti dopo la creazione dell'OLAF ha reso inoltre difficile stabilire se si sia sviluppata o meno una effettiva strategia.

Il Comitato è consapevole che l'OLAF è una organizzazione nuova, così come il Comitato di vigilanza stesso, e che ovviamente occorre tempo perché siano adottate misure permanenti in relazione alle regole e alle procedure di indagine. Finché ciò non sarà stato fatto, il Comitato non potrà svolgere la sua funzione di supervisione in modo effettivo ed efficiente. Il Comitato tuttavia continuerà a vigilare, in stretta collaborazione con il direttore, sull'attuazione di misure che garantiscano l'indipendenza dell'OLAF per quanto riguarda l'attività investigativa. Ciò riguarderà anche taluni casi in cui le indagini erano state avviate dall'UCLAF e dovranno necessariamente essere proseguite dall'OLAF.

C. INDIPENDENZA ORGANICA (RELAZIONI INTERISTITUZIONALI)

Il Comitato di vigilanza supporta l'indipendenza dell'Ufficio preservando la posizione che il legislatore ha voluto dare all'OLAF nel contesto interistituzionale. L'adozione del regolamento da parte del Parlamento e del Consiglio su proposta della Commissione è avvenuta il 25 maggio 1999 in circostanze che occorre ricordare per comprendere come, nonostante il desiderio di conferire all'OLAF una reale indipendenza, il legislatore non abbia risolto tutte le difficoltà derivanti dal suo status interistituzionale né quelle risultanti dalla partecipazione dell'OLAF alle riflessioni anch'esse interistituzionali sulla tutela degli interessi finanziari delle CE.

1. Il contesto

La necessità di rafforzare il dispositivo di lotta contro la frode al bilancio comunitario è un'antica preoccupazione delle Istituzioni che risale all'epoca in cui, da un lato, a tale frode — la cui entità era difficile da valutare — si attribuiva un volume corrispondente al 10 % del bilancio e, dall'altro, le competenze delle Istituzioni comunitarie in tale settore erano praticamente nulle. La risposta delle Istituzioni era stata allora quella di creare un servizio della Commissione (UCLAF) incaricato di coordinare l'esercizio delle varie competenze di controllo amministrativo attribuite alla Commissione per le sue responsabilità di gestione delle politiche comunitarie e di bilancio. Agli inizi degli anni '90 numerosi casi clamorosi palesarono la necessità di rafforzare l'efficacia degli strumenti comunitari di lotta antifrode. L'UCLAF si vide allora attribuire non solo l'esercizio dei poteri di controllo antifrode della Commissione, bensì anche nuovi poteri di indagine amministrativa in loco. Nuovi testi stabilirono altresì la definizione e la sanzione delle infrazioni amministrative e penali commesse contro il bilancio comunitario.

Nondimeno, allorché nell'ambito della procedura di scarico per l'esercizio 1996 il Parlamento e il Consiglio si trovarono di fronte a problemi di irregolarità e di frode all'interno delle Istituzioni, apparve evidente che le nuove disposizioni non erano in grado di disciplinare la questione dell'indipendenza delle indagini e che ciò determinava gravi conseguenze per la trasparenza e l'efficacia dell'azione penale. In particolare, le autorità politiche stimarono di non essere in condizione di accertare l'obiettività delle indagini e delle azioni penali e disciplinari. L'adozione del regolamento (CE) n. 1073/1999 ha quindi avuto come obiettivo quello di creare un nuovo organismo incaricato di svolgere indagini amministrative e fondato su tre pilastri: indipendenza, trasparenza ed efficacia. Il legislatore ha altresì avuto cura di inserire la creazione di tale

organismo (OLAF) in un progetto politico di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea contro la frode e la corruzione e in generale per far fronte alle sfide poste dal crimine organizzato in prospettiva della globalizzazione e dell'allargamento dell'Unione. Di fronte a tale situazione l'autorità politica desiderava innanzitutto instaurare un sistema efficace nella consapevolezza che, come dimostrato dall'esperienza dell'UCLAF, l'efficacia del sistema dipende strettamente dalla sua legittimità. In particolare, per avere successo sul piano disciplinare o penale, un'inchiesta deve essere effettuata con tutte le garanzie necessarie alla tutela dei diritti delle persone interessate — il che consente di assicurare una migliore trasparenza — e deve essere irreprensibile dal punto di vista della sua obiettività, vale a dire che deve essere condotta in piena indipendenza e imparzialità.

Per esaminare la questione della garanzia dei diritti individuali, l'autorità politica ha lasciato, tenendo conto dell'autonomia di gestione delle Istituzioni, che ciascuna di esse provvedesse a adottare le misure interne relative ai diritti e ai doveri dei loro membri e dei loro agenti sulla base di un accordo interistituzionale e nell'ambito di una decisione interna.

Per quanto riguarda l'obiettivo dell'indipendenza, il legislatore ha elaborato una soluzione nell'ambito del regolamento. Anche se l'accordo tra le Istituzioni sulla necessità di permettere all'UCLAF/OLAF di indagare in tutte le Istituzioni e organi comunitari è stato rapidamente raggiunto sancendone così la neutralità, il grado di indipendenza da accordargli è stato oggetto di un vivo dibattito. In un primo tempo la Commissione aveva proposto di istituire un Ufficio europeo per le indagini contro le frodi totalmente indipendente da tutte le Istituzioni⁽¹⁾. Come già sottolineato all'inizio, per non togliere al nuovo organo i mezzi materiali e giuridici indispensabili alla sua azione durante il periodo che sarebbe altrimenti stato necessario per sostituire i mezzi di cui disponeva la Commissione, Parlamento, Consiglio e Commissione hanno infine trovato, in seno a un Gruppo ad alto livello, un accordo su una formula che attribuiva la massima indipendenza possibile a un Ufficio ancora integrato nella struttura della Commissione.

Ma la garanzia di tale indipendenza ha posto al legislatore uno spinoso problema che ha creduto di poter risolvere instaurando il Comitato di vigilanza e conferendo uno status particolare al suo direttore. Prima ancora che entrassero in funzione, la capacità di queste due soluzioni di garantire l'indipendenza organica dell'OLAF era stata messa in dubbio dalla Corte dei conti e dal Comitato degli esperti indipendenti.

Nel suo parere 2/1999⁽²⁾, la Corte dei conti rileva che l'OLAF, per la sua appartenenza alla struttura amministrativa della Commissione, resta sotto la responsabilità di quest'ultima. In particolare, essa fa osservare che i ricorsi diretti contro gli atti dell'Ufficio davanti alla Corte di giustizia concernerebbero la

Commissione e non l'OLAF stesso. Tale osservazione della Corte dei conti è stata peraltro largamente considerata dal legislatore, che ha previsto un ricorso dei funzionari davanti al direttore dell'OLAF. Nondimeno, il potere disciplinare nei confronti del direttore resta nelle mani della Commissione, previa consultazione del Comitato di vigilanza.

Il Comitato degli esperti indipendenti sottolinea, dal suo canto, la necessità e l'urgenza di impedire un'eventuale ingerenza politica della gerarchia della Commissione per «garantire la fiducia nell'obiettività delle indagini», raccomandando che l'«indipendenza dell'OLAF rispetto alla Commissione in particolare deve essere e restare un principio fondamentale». È inoltre evidente che l'OLAF deve essere altresì al riparo dalle ingerenze provenienti dalle altre Istituzioni. Il Comitato degli esperti indipendenti ritiene da parte sua che l'istituzione del Comitato di vigilanza, creato per rafforzare l'indipendenza dell'OLAF, non sia soddisfacente nella misura in cui esso è chiamato a svolgere il ruolo di un'autorità giudiziaria e, in particolare, a controllare la regolarità delle decisioni individuali e della condotta di particolari indagini. Esso si pronuncia conseguentemente a favore dell'istituzione di un procuratore indipendente che operi in stretta collaborazione con l'OLAF e che sarà soggetto al controllo di legittimità esercitato da una camera speciale del Tribunale di primo grado.

Nel contesto giuridico-politico in cui il legislatore ha adottato tali soluzioni, cioè in un momento in cui una formula doveva essere trovata con estrema urgenza per rendere possibili indagini indipendenti nelle Istituzioni utilizzando le basi giuridiche esistenti, queste soluzioni costituivano un dispositivo pragmatico che poteva essere allestito in pochi mesi. Una soluzione al contempo più completa e soddisfacente al problema dell'efficacia e della legittimità delle indagini non solo nelle Istituzioni, ma anche per l'insieme delle frodi contro il bilancio comunitario era già stata proposta col *Corpus Juris*.

Le raccomandazioni del Comitato degli esperti indipendenti vi fanno espresso riferimento, pur raccomandandone un'attuazione scaglionata nel tempo. D'altra parte, lo studio «Nécessité, légitimité e faisabilité du *Corpus Juris*»⁽³⁾, in cui si sottolineava che tale questione dipende da una scelta politica più che giuridica, prevede anch'esso l'attuazione in più fasi del *Corpus Juris*. Nondimeno, per i redattori dello studio è chiaro che «solo l'attuazione dell'insieme delle proposte assicurerà una tutela efficace e legittima degli interessi finanziari dell'UE».

(1) COM(1998) 717.

(2) GU C 154 dell'1.6.1999.

(3) Mireille Delmas-Marty, Rapport général du 30 septembre 1999 in «La mise en œuvre du *Corpus Juris* dans les États membres», Intersentia, mai 2000, p. 7 à 106 (studio richiesto dal Parlamento e condotto dalla Commissione).

Le funzioni affidate all'OLAF dalla decisione e dal regolamento del 1999 si iscrivono nell'ambito delle responsabilità attribuite dai trattati ai vari attori della gestione di bilancio. Il fatto che il legislatore abbia posto il principio dell'indipendenza dell'Ufficio all'articolo 12, paragrafo 3, del regolamento e abbia affidato al Comitato di vigilanza il compito di garanti (articolo 11, paragrafo 1) non basta a risolvere tutti i problemi di tale inserimento. Altre disposizioni disciplinano i rapporti dell'Ufficio con le autorità nazionali competenti in materia di esercizio dell'azione penale (articolo 2) e con la Commissione nei confronti della quale l'indipendenza del direttore è garantita mediante ricorso davanti alla Corte di giustizia (articolo 12, paragrafo 3).

Eppure, queste varie disposizioni non fanno che porre alcuni principi, mentre è nella pratica che l'indipendenza dell'OLAF acquista un contenuto concreto. Il Comitato di vigilanza ha quindi avuto occasione, con le sue relazioni, pareri ed altre prese di posizione, di precisare la portata del principio dell'indipendenza organica dell'OLAF rispetto innanzitutto alle autorità nazionali proposte.

La questione dell'indipendenza organica dell'OLAF rispetto alle autorità nazionali non è regolamentata in maniera specifica. L'articolo 12, paragrafo 3 del regolamento indica semplicemente che «il direttore non sollecita né accetta istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo nell'adempimento dei doveri relativi all'avvio e allo svolgimento delle indagini esterne e interne e alla presentazione delle relazioni redatte alla conclusione delle stesse».

Tuttavia, i considerando del regolamento prevedono e la cooperazione tra l'Ufficio e gli Stati membri, in particolare per quanto riguarda lo scambio di informazioni (considerando 15), e l'ammissibilità delle relazioni dell'OLAF in quanto elementi di prova davanti alle autorità amministrative e giudiziarie nazionali (considerando 16) e il principio di base di tale cooperazione che è la sussidiarietà (considerando 21).

Il Comitato ha inoltrato l'11 gennaio 2000 al direttore f.f. una richiesta di parere sull'inazione delle autorità giudiziarie lussemburghesi nell'ambito del caso ECHO. In tale occasione il Comitato ha confermato la sua competenza in merito all'indipendenza dell'Ufficio in caso di eventuali ostruzioni da parte degli Stati membri.

Nel parere inviato al direttore f.f. dell'OLAF il 14 febbraio 2000, il Comitato gli raccomanda di raccogliere innanzitutto le spiegazioni delle autorità giudiziarie lussemburghesi per poter valutare se è configurabile un'omissione prima, eventualmente, di utilizzare le procedure di ricorso previste dal trattato.

In tale contesto, il Comitato di vigilanza ha preso nota con interesse degli orientamenti dell'approccio strategico globale volti a organizzare il funzionamento dell'Ufficio in una «piattaforma» di servizi per attuare tale partnership («nuova cultura di cooperazione con gli Stati membri»). Esso attende di conoscere le proposte del Direttore generale dell'OLAF per la sua effettiva attuazione.

2. Lo statuto interistituzionale dell'OLAF

Le disposizioni del trattato che istituiscono la competenza comunitaria in materia di lotta contro la frode e altre attività illegali lesive degli interessi finanziari della Comunità (articolo 280) sono poco precise per quanto riguarda la natura amministrativa o penale di tale competenza. Esse indicano semplicemente che tale competenza «non riguarda l'applicazione del diritto penale nazionale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri». Esse non sembrano quindi vietare un intervento comunitario che non riguarderebbe l'applicazione del diritto penale nazionale. Quanto alla natura delle indagini, l'ambiguità risiede piuttosto nelle disposizioni dei regolamenti che stabiliscono i poteri della Commissione, in particolare i regolamenti (CE, Euratom) n. 2988/95 e (Euratom, CE) n. 2185/96. In effetti, il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 definisce le irregolarità e le misure amministrative relative a infrazioni al diritto comunitario in materia finanziaria stabilisce vere e proprie sanzioni in conformità peraltro con la giurisprudenza della Corte di giustizia, anche se le distingue dalle sanzioni penali. Il regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto stabilisce che gli esiti di tali indagini possono riguardare sia le procedure amministrative sia quelle giudiziarie negli Stati membri.

Le competenze attribuite all'OLAF dalla decisione e dal regolamento del 1999 aggiungono a queste vecchie competenze della Commissione che gli sono state trasferite una competenza in materia di indagini amministrative interne nonché di corruzione e di omissioni professionali che possono dar luogo a procedimenti disciplinari o penali. Questa nuova competenza è all'origine del cambiamento di status operato nel 1999 con la decisione, del 28 aprile 1999, che istituisce l'OLAF in quanto rende necessari sia il suo status interistituzionale sia la sua indipendenza. Il legislatore ha voluto così fornire una risposta strutturata alla necessità di rafforzare la lotta contro la corruzione e la frode in tutte le Istituzioni e per far ciò gli era necessario uscire dall'ambito esistente: la Corte dei conti né per statuto né per attribuzioni aveva la possibilità di effettuare simili inchieste, mentre l'UCLAF non disponeva né della posizione istituzionale né dell'indipendenza necessarie.

Tutte queste misure e disposizioni sono la testimonianza di una volontà politica eccezionalmente chiara intesa a rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione con tutti i mezzi giuridici disponibili. Così come la nozione di sanzione

amministrativa era stata interpretata il più ampiamente possibile, le disposizioni dei trattati, dei protocolli e dello statuto dei funzionari erano state completate e precisate in modo da determinare le modalità secondo cui i membri, i funzionari e gli agenti delle Istituzioni potessero collaborare alle indagini interne dell'OLAF nell'ambito di un accordo interistituzionale. Il ricorso a questa forma di legislazione volontaristica e provvisoria sottolinea la preoccupazione di Parlamento, Consiglio e Commissione di instaurare assai rapidamente un dispositivo efficace per lottare contro la corruzione e i comportamenti illegali all'interno delle Istituzioni e degli organi comunitari. Tale formula, tuttavia, malgrado la sua rapidità e la sua elasticità, denota manchevolezze che il Comitato di vigilanza, nell'ambito della sua missione, è indotto a far notare in quanto sono tali da recare pregiudizio all'indipendenza organica dell'OLAF. In particolare, l'adesione all'accordo interistituzionale da parte delle Istituzioni e degli organi che non ne sono firmatari può essere ostacolata dal desiderio di mettersi al riparo da interventi nei loro affari interni da parte di un Ufficio il cui statuto può sembrare ambiguo e la cui indipendenza nei confronti della Commissione non pare loro garantita. Inoltre, l'accordo interistituzionale, facendo semplicemente riferimento al protocollo sulle immunità e allo statuto dei funzionari, non ha disciplinato tutte le questioni che possono porsi dal punto di vista della salvaguardia dei diritti e delle garanzie individuali nell'ambito di inchieste interne la cui finalità può essere penale.

3. Le difficoltà delle relazioni interistituzionali

In pratica, dalla sua instaurazione formale all'atto dell'entrata in vigore del regolamento, l'OLAF ha dovuto risolvere un certo numero di problemi che attengono, tra l'altro, alle sue attribuzioni quanto alla assunzione del personale, alle procedure e alle garanzie che le sue inchieste devono rispettare e, infine, alle immunità che potrebbero essergli opposte. Il Comitato di vigilanza, nel corso di questa fase, ha riservato una parte importante della sua attività all'esame delle soluzioni prescelte rilevando gli aspetti determinanti ai fini dell'indipendenza dell'Ufficio nei riguardi delle Istituzioni.

a) *Le attribuzioni dell'OLAF quanto all'assunzione del personale*

Così come è stata definita dai testi che prevedono che l'OLAF riprenda le attribuzioni accordate alla Commissione in materia di lotta antifrode nelle varie politiche settoriali, la competenza dell'Ufficio è assai diversa e le sue indagini possono essere di natura tanto amministrativa quando disciplinare, finanziaria, fiscale o doganale e possono persino toccare il settore penale. Tale varietà di funzioni rende particolarmente delicati i problemi di assunzione di personale per un organico necessariamente limitato, tanto più che la struttura dell'organigramma deve realizzare equilibri difficili tra le varie categorie di inquirenti e le funzioni che si situano a monte e a valle dell'indagine

(intelligence, controllo o amministrazione). Pertanto, per le indagini nelle Istituzioni per le quali le competenze richieste possono essere di ordine amministrativo o finanziario, ma dipendono anche dalla lotta anticorruzione, dagli appalti pubblici o dalla gestione finanziaria, può rivelarsi difficile far fronte a tutte le esigenze.

b) *Le procedure d'indagine*

I poteri d'indagine dell'OLAF sono definiti dagli articoli 3 e 4 del regolamento (CE) n. 1073/1999 e dall'articolo 7 del regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 che ne sottolinea la natura amministrativa. Tuttavia, per la loro finalità e per le loro modalità, tali indagini toccano il terreno penale. Esse possono contribuire all'istruzione di infrazioni penali e comportare atti che ineriscono ai diritti e alle libertà delle persone come le perquisizioni o gli interrogatori. L'OLAF opera per l'introduzione di regole procedurali specifiche alla sua missione e adeguate ai suoi obiettivi. Tale compito si rivela tuttavia difficile in quanto la natura «amministrativa» delle inchieste potrebbe costituire un limite per i reati che dipendono da una criminalità complessa, non solo dal punto di vista della loro ricevibilità da parte delle giurisdizioni penali, ma anche dal punto di vista della loro efficacia. Di fronte a reati che attengono alla corruzione o alla criminalità finanziaria, le procedure amministrative possono rivelarsi insufficienti a proteggere le Istituzioni da tentativi di dissimulazione delle prove.

c) *Le garanzie relative alle indagini*

Secondo la regolamentazione in vigore, le indagini dell'OLAF sono soggette al rispetto delle garanzie dei diritti delle persone. L'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1073/1999 prescrive la riservatezza e la tutela dei dati di carattere personale, mentre l'articolo 4, paragrafo 6, lettera b), affida a ciascuna Istituzione il compito di emanare regole che garantiscano tali diritti. La decisione modello prevista da tale disposizione contempla entrambe queste garanzie: il diritto delle persone interessate a esprimersi preliminarmente a qualsiasi messa in causa nominativa al termine dell'inchiesta (articolo 4) e il diritto ad essere informati dell'archiviazione dell'indagine (articolo 5). Va da sé che le garanzie accordate dalla procedura penale sono molto più precise ed estese. Le prove raccolte nell'ambito delle indagini dell'OLAF dovrebbero dunque rispettare tali garanzie per poter essere utilizzate davanti a una giurisdizione penale. Il regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 prevede all'articolo 6 che tali indagini devono rispettare le regole procedurali applicabili ai controlli amministrativi nazionali. Ciò non toglie che l'OLAF deve adattare le procedure di raccolta delle prove e, in particolare, le garanzie relative alle indagini alla loro finalità penale, disciplinare o amministrativa. Altrimenti è evidente che la validità delle misure adottate dall'OLAF e financo la loro legittimità potrebbero essere messe in forse in occasione delle indagini nelle Istituzioni.

d) *Le immunità quali limiti all'azione dell'OLAF nelle Istituzioni*

La questione delle immunità che il Comitato di vigilanza ha lungamente esaminato a causa delle sue incidenze sull'indipendenza organica e funzionale dell'OLAF è molto complessa in quanto tale nozione copre di fatto tre situazioni differenti: l'immunità propriamente detta, l'irresponsabilità e l'inviolabilità.

L'immunità propriamente detta è l'immunità giurisdizionale e di funzione di cui godono i funzionari e gli altri agenti delle Comunità ai sensi dell'articolo 12 del protocollo sui privilegi e le immunità dell'8 aprile 1965. Essa li sottrae, per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni, all'azione delle autorità nazionali, in particolare giudiziarie. Tale immunità non è dunque un ostacolo all'azione dell'OLAF nelle Istituzioni e non è menzionata nelle decisioni interne delle Istituzioni relative alle indagini dell'OLAF se non per indicare che le richieste di revoca dell'immunità emananti dalle autorità nazionali e riguardanti un membro, un funzionario o un agente delle Istituzioni devono essere notificate all'OLAF. Nei fatti, le revoche delle immunità di funzionari o agenti comunitari intervenute dopo l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1073/1999 sono state richieste da autorità nazionali nell'ambito di casi il cui fascicolo era stato trasmesso loro dall'OLAF.

In collegamento con la questione delle immunità o per lo meno con gli ostacoli alle indagini interne dell'OLAF, parecchi organi comunitari hanno ritenuto di poter limitare l'azione dell'Ufficio all'interno della propria amministrazione.

Da una parte, la decisione presa dal Comitato delle Regioni in attuazione del regolamento (CE) n. 1073/1999, in particolare l'articolo 4, paragrafo 6, che è stata comunque tardiva, costituisce un ostacolo all'obbligo dei membri, dei funzionari e degli agenti di detto Comitato di informare l'OLAF nella misura in cui impone loro di comunicare con l'Ufficio per il tramite della loro gerarchia.

Dall'altra, nell'ambito degli scambi di opinione avuti con il Comitato di vigilanza, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti hanno sostenuto che non erano soggette all'obbligo di permettere le indagini dell'OLAF in seno alle rispettive amministrazioni in quanto il regolamento (CE) n. 1073/1999 non era loro applicabile: interventi dell'OLAF nei loro affari interni costituirebbero un attentato alla loro indipendenza e, a maggior ragione, non gestendo stanziamenti comunitari, esse non sarebbero interessate dal regolamento. Il Comitato di vigilanza ritiene che queste prese di posizione pregiudichino l'indipendenza organica dell'OLAF e ha pertanto trasmesso una relazione alle Istituzioni in questione in cui sottolinea che, a suo giudizio, il regolamento (CE) n. 1073/1999, che è stato approvato sulla base dell'articolo 280 del trattato CE, ha portata generale e si applica a tutte le Istituzioni indistintamente. Poiché le due Banche hanno

preso decisioni interne che istituiscono per l'appunto strutture che fanno schermo alle indagini dell'OLAF e all'obbligo del loro personale di informare l'Ufficio, il Comitato di vigilanza ha sostenuto l'iniziativa della Commissione di adire la Corte di giustizia affinché venissero annullate tali decisioni.

L'immunità parlamentare di cui all'articolo 10 del Protocollo è in effetti un'irresponsabilità: sul territorio di qualsiasi Stato membro diverso dal loro, per il semplice fatto che il Parlamento sia in sessione, i deputati sfuggono a qualsiasi misura di detenzione o procedimento giudiziario. Sul proprio territorio nazionale essi beneficiano delle immunità riconosciute ai parlamentari del loro paese. La questione se tale immunità parlamentare protegga i deputati europei dai provvedimenti dell'OLAF forma attualmente oggetto di una controversia davanti al Tribunale di primo grado. Tale controversia fa risaltare con forza un'ambiguità fondamentale dell'OLAF, cioè quella della natura delle sue indagini. I ricorrenti, che sono 71 deputati, hanno infatti ritenuto che la decisione interna del Parlamento assunta per definire le modalità delle indagini dell'OLAF non li protegga contro i provvedimenti dell'OLAF assimilabili a operazioni come le perquisizioni che di solito accompagnano l'azione penale. In ogni caso, la sentenza del Tribunale dovrebbe fornire un chiarimento circa la natura delle indagini dell'OLAF. Tuttavia, il Comitato di vigilanza sottolinea che una tale soluzione giurisprudenziale presenta due inconvenienti: da un lato, essa interverrà solo dopo un lasso di tempo relativamente lungo durante il quale la situazione giuridica resterà incerta, mentre, dall'altro, non potrà che essere limitata e disciplinare solo parzialmente il problema. Occorre dunque sperare che possa essere trovata una soluzione regolamentare.

L'inviolabilità dei locali può costituire anch'essa un ostacolo alle indagini dell'OLAF. È stata invocata nel ricorso dei 71 parlamentari, che hanno chiesto, tra l'altro, nell'ambito della procedura d'urgenza, un impegno del Parlamento a non autorizzare l'Ufficio a penetrare nei loro uffici se non previo loro esplicito consenso. Nella sua ordinanza del 2 maggio 2000, il Presidente del Tribunale di primo grado dà ragione a questa richiesta dei 71 parlamentari in attesa del giudizio della causa nel merito.

Va peraltro segnalato che l'inviolabilità dei locali dell'OLAF stesso è stata revocata dalla Commissione su richiesta di un giudice istruttore di Bruxelles (decisione del 15 febbraio 2000).

4. **La partecipazione dell'OLAF alle riflessioni interistituzionali sulla tutela degli interessi finanziari delle CE**

Lo statuto istituzionale dell'OLAF induce l'Ufficio a prendere posizione o a preparare le riflessioni delle Istituzioni comunitarie riguardo alla tutela degli interessi finanziari delle CE e il Comitato di vigilanza vi si è associato nella misura in cui i problemi esaminati riguardano la sua missione. Il regolamento (CE) n. 1073/1999 ha permesso di predisporre una struttura che ha adesso il compito di definire una politica, di completare

e precisare il quadro giuridico della sua azione e di avviare la riflessione sulla sua evoluzione istituzionale. Per supportare l'indipendenza dell'Ufficio, il Comitato di vigilanza ha accompagnato la riflessione del Direttore generale, fornendogli il proprio sostegno per quanto riguarda sia l'approccio strategico globale, sia il quadro giuridico, sia la riforma istituzionale.

a) *Approccio strategico globale*

La sfida cui si trova di fronte l'Unione europea a causa degli attacchi della criminalità contro i suoi interessi finanziari non può essere raccolta se non attraverso un'azione coerente, globale e pianificata. Le grandi linee proposte dall'OLAF alla Commissione rispondono alle analisi e alle constatazioni fatte dal Comitato di vigilanza.

In primo luogo, la lotta contro questa forma di frode deve basarsi su una conoscenza approfondita del suo contesto economico e criminale e su una politica investigativa definita sulla base dell'analisi di un'informazione quanto più ampia possibile che l'OLAF potrebbe realizzare dotandosi di un servizio di «intelligence» adeguato, cosa che l'Ufficio dovrebbe poter fare assumendo il personale qualificato necessario.

In secondo luogo, il carattere transfrontaliero di questa frode implica che essa venga combattuta nell'ambito di una cooperazione rafforzata con gli Stati membri.

In terzo luogo, a livello comunitario occorre rafforzare l'efficacia, la trasparenza e l'indipendenza delle indagini interne alle Istituzioni e, di converso, predisporre una politica legislativa antifrode che comprenda gli aspetti di intelligence, di controllo e di prevenzione.

Infine, tale strategia dovrebbe integrare la dimensione giudiziaria delle indagini e, nell'ambito della piattaforma dei servizi proposta dall'Ufficio (cfr. supra), preparare l'istituzione di un organo come il procuratore europeo. Per far ciò sarà necessario coordinare accuratamente le varie fasi di tale evoluzione.

b) *Quadro giuridico*

Le difficoltà giuridiche incontrate dall'OLAF e constatate dal Comitato di vigilanza a livello di regole procedurali, immunità, ecc. possono e devono essere rapidamente risolte senza attendere eventuali cambiamenti istituzionali. Il Comitato di vigilanza ha avuto occasione di sottolineare nei suoi pareri 5/1999 e 2/2000 l'urgenza di tali misure.

c) *Riforma istituzionale*

Il Comitato di vigilanza ha sottolineato più volte, in particolare nel suo parere 5/1999, che l'OLAF è confrontato a un problema di legittimità. Nonostante la sua missione sia stata definita al più alto livello legislativo comunitario da un regolamento adottato in codecisione, tale legittimità è stata messa in causa con il pretesto delle insufficienze del sistema di garanzia che riguarda le indagini e lo status istituzionale dell'Ufficio. D'altra parte, l'OLAF, pur rafforzando la partnership con le autorità nazionali, non è in grado di risolvere tutti i problemi della cooperazione giudiziaria internazionale. L'istituzione di un procuratore europeo fornirebbe, secondo il Comitato di vigilanza, una soluzione coerente a tali problemi, per cui esso sostiene la proposta fatta in tal senso dalla Commissione alla CIG.

D. **RISPETTO DELLA RISERVATEZZA E TUTELA DEI DATI**

La legislazione comunitaria affida al Comitato di vigilanza dell'OLAF particolari responsabilità nel settore della riservatezza e della tutela dei dati. Giova prenderne atto prima di procedere all'applicazione dei testi.

1. **I testi**

La legislazione di cui trattasi si basa su due serie di disposizioni complementari.

— *Da un lato, l'articolo 8 del regolamento del 1999* relativo alle indagini svolte dall'OLAF tutela tutte le informazioni ottenute nell'ambito delle indagini esterne.

L'obiettivo di tali disposizioni è quello di salvaguardare l'insieme delle informazioni ottenute dal servizio nell'ambito delle indagini esterne e le informazioni di qualsiasi natura ottenute o comunicate nell'ambito delle indagini interne che sono coperte dal segreto professionale.

Tuttavia, la legislazione ha previsto una possibilità di comunicare informazioni ottenute nell'ambito delle indagini interne, e dunque nominative, a coloro che in virtù delle loro funzioni sono tenuti a conoscerle nell'ambito della lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illegale.

Gli agenti dell'Ufficio e tutti coloro che agiscono sotto la sua autorità devono rispettare rigorosamente le disposizioni comunitarie e nazionali sulla tutela dei dati personali.

Il Comitato di vigilanza è chiamato a controllare il rispetto di tale obbligo che, da un lato, mira a tutelare il servizio e, dall'altro, le persone eventualmente chiamate in causa sulla base dell'articolo 8, paragrafo 4, del regolamento.

- *Dall'altro, la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995 (relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati), ha istituito una tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone fisiche, soprattutto nella loro vita privata, con riguardo al trattamento dei dati personali. In applicazione delle disposizioni di tale direttiva, i dati personali devono in particolare essere trattati lealmente e lecitamente, essere raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, avere attinenza con le finalità perseguite, essere aggiornati entro termini ragionevoli ed essere utilizzabili per la durata necessaria alla finalità del trattamento per il quale sono stati raccolti.*

In applicazione dell'articolo 8 del regolamento, il Comitato di vigilanza è chiamato a controllare il rispetto delle disposizioni di tale direttiva purché siano applicabili alle informazioni raccolte e trattate dall'Ufficio nell'ambito delle attività di prevenzione e di repressione delle attività lesive degli interessi finanziari delle Comunità.

Quanto al primo aspetto della tutela dei dati, il Comitato di vigilanza ha, sin dalla sua istituzione, varato diverse iniziative per vigilare sull'effettiva applicazione delle disposizioni relative alla riservatezza e alla tutela dei dati.

2. L'applicazione dei testi

- *In primo luogo, al fine di verificare la natura di tutte le informazioni pubblicate dalla stampa riguardo alle attività dell'Ufficio, il Comitato di vigilanza ha chiesto al direttore dell'Ufficio di trasmettergli, in occasione di ciascuna riunione, una rassegna stampa contenente tutti gli articoli e le informazioni in cui, a vario titolo, viene menzionato l'Ufficio.*

Successivamente, in ciascuna di tali riunioni il Comitato di vigilanza ha proceduto all'esame e alla ricerca delle informazioni pubblicate che sarebbero tali da recare pregiudizio alla segretezza delle indagini e al legittimo segreto professionale a tutela dei terzi.

Il fatto è che la qualità delle indagini — in particolare la loro indipendenza e efficacia — e la considerazione dovuta al servizio possono essere confortate solo dal rigoroso rispetto delle disposizioni relative alla riservatezza e alla tutela dei dati.

- *Un secondo intervento del Comitato di vigilanza è consistito nel dare risposta orale a una richiesta di parere urgente formulata oralmente dal direttore f.f. dell'Ufficio. Tale richiesta di parere orale ha posto una questione di principio. Nell'imminenza della pubblicazione di un comunicato stampa consecutivo alla chiusura di una indagine interna, il direttore f.f. dell'Ufficio ha chiesto al Comitato di vigilanza di sapere se quest'ultimo approvava*

il principio della pubblicazione di detto comunicato e i relativi termini. Dopo averne discusso, il Comitato ha constatato che il comunicato stampa in questione forniva informazioni e valutazioni nominative e che le autorità giudiziarie di uno Stato membro erano destinatarie del fascicolo d'indagine dell'Ufficio.

Sulla base di tali considerazioni, il Comitato di vigilanza ha ritenuto che, stante la presunzione d'innocenza e nell'ambito delle disposizioni relative alla riservatezza e alla tutela dei dati, non fosse opportuno pubblicare siffatto comunicato stampa. Nel corso del colloquio avuto con il direttore f.f. dell'Ufficio, il Comitato di vigilanza ha manifestato la propria reticenza alla pubblicazione di comunicati stampa che svelino metodi d'indagine, nuociano alla riservatezza e alla tutela dei dati nominativi ovvero avvengano senza l'accordo delle autorità giudiziarie competenti ad esercitare l'azione penale.

A tale proposito, in caso di intervento delle autorità giudiziarie, il Comitato di vigilanza ha ritenuto preferibile che siano queste stesse autorità a pubblicare siffatti comunicati stampa e non l'Ufficio.

Dopo aver esaminato gli ultimi comunicati stampa pubblicati dall'Ufficio, il Comitato di vigilanza si compiace del fatto che siano state seguite le sue raccomandazioni.

Inoltre, il Comitato ha preso atto del ricorso di un funzionario contro il direttore f.f. dell'OLAF riguardo a una presunta violazione dell'obbligo della riservatezza. Tale ricorso è attualmente all'esame della Commissione e del Tribunale di primo grado.

- *Infine per quanto riguarda il secondo aspetto della tutela dei dati relativo al trattamento automatizzato delle informazioni raccolte dall'Ufficio, il Comitato di vigilanza ha incaricato uno dei suoi componenti di redigere una relazione di valutazione sui sistemi informatici che saranno messi a disposizione dell'Ufficio.*

CAPITOLO III

LIMITI ATTINENTI ALLE NUOVE STRUTTURE E MIGLIORAMENTI PROPOSTI

Come già sottolineato nel corso della presente relazione, la fase di instaurazione dell'OLAF non è ancora stata completata e la durata stessa di questo periodo di transizione pone i problemi congiunturali che sono già stati esposti. Tuttavia, le difficoltà osservate non sono tutte della stessa natura. Anche se in pratica la distinzione tra le due categorie non è sempre perfettamente netta, pare che alle difficoltà di natura congiunturale, e pertanto transitorie, si aggiungano difficoltà di natura strutturale derivanti dai limiti attinenti alle nuove strutture, di cui si è appena ricordata la natura ibrida.

Nella misura in cui questi limiti sono tali da ostacolare il funzionamento dell'OLAF ai vari livelli, il Comitato di vigilanza ritiene suo dovere segnalarli e proporre i miglioramenti ritenuti necessari per assicurare appieno l'indipendenza e la trasparenza indispensabili sia dal punto di vista dell'efficienza dell'Ufficio sia dal punto di vista della sua legittimità (cfr. infra P1-P5).

Non spetta naturalmente al Comitato di vigilanza scegliere la base giuridica e la procedura adeguata per ciascuna delle risposte previste. Si tratta in effetti di misure che non rientrano nelle sue competenze e che potrebbero dipendere o da decisioni interne dell'OLAF o da precisazioni da apportare alla normativa comunitaria generale, ad esempio in merito allo Statuto dei funzionari, o da adeguamenti del regolamento (CE) n. 1073/1999 o ancora da aggiunte al trattato nel contesto della CIG.

In compenso il Comitato esaminerà in quest'ultimo capitolo i limiti rilevati nella struttura creata per l'attuazione del progetto politico deciso il 25 maggio 1999, per quanto riguarda sia le ambiguità dello statuto dell'OLAF (A) sia le sue attività (B).

A. LIMITI ATTINENTI ALLE AMBIGUITÀ DELLO STATUTO DELL'OLAF

Al momento in cui è stato adottato (decisione e regolamento del 1999), lo statuto dell'OLAF era senza dubbio la soluzione più ragionevole ai problemi che l'autorità politica doveva risolvere con urgenza. Un'altra soluzione sarebbe stata quella di creare, sul piano interistituzionale, un organo completamente nuovo e di trasferirgli le necessarie competenze, il che avrebbe però comportato notevoli ritardi incompatibili con la situazione politica. Viceversa, l'istituzione di un Ufficio all'interno della struttura amministrativa e finanziaria della Commissione era possibile a condizione che tale Ufficio venisse dotato dei poteri investigativi esercitati fino ad allora dalla Commissione e godesse della più ampia indipendenza operativa. È così che è stato possibile elaborare lo statuto dell'OLAF in quattro mesi. La formula scelta aveva inoltre il vantaggio, già sottolineato, di evitare una cesura permettendo una transizione graduale dalle strutture dell'UCLAF (servizio della Commissione) a quelle dell'OLAF (ufficio indipendente a carattere interistituzionale).

Tuttavia l'allestimento dell'Ufficio è un compito delicato e difficile, che è affidato al Direttore generale e seguito dal Comitato di vigilanza, ma che non può essere realizzato senza il sostegno attivo di tutti gli interessati: l'autorità di bilancio per creare la struttura e prevedere gli stanziamenti e i posti necessari, le Istituzioni, per prendere le decisioni che

permettono all'OLAF di svolgere indagini interne, la Commissione, per adeguare le sue regole di gestione al fine di consentire all'OLAF di esercitare la propria autonomia.

Orbene sono emersi dei limiti che indeboliscono l'indipendenza operativa e che derivano da ambiguità insite nello statuto dell'OLAF, per quanto attiene e alla sua organizzazione amministrativa e alla sua duplice missione e alle sue competenze interistituzionali. Dal momento che ciò rischia di mettere in pericolo l'obiettività delle indagini e la credibilità della missione dell'OLAF, è parso opportuno indicare, in ogni caso, le misure amministrative e regolamentari necessarie per porvi rimedio.

1. L'organizzazione amministrativa

La decisione (articoli 5 e 6) e il regolamento (articolo 13) sottolineano l'intenzione delle autorità politiche di attribuire all'OLAF un'autonomia amministrativa e finanziaria, prevedendo una struttura di bilancio e un organigramma specifici per l'Ufficio e conferendo al suo Direttore generale i poteri di AIPN e di ordinatore. Per quanto riguarda le procedure d'approvazione delle previsioni finanziarie, la Commissione e l'autorità di bilancio hanno attuato le seguenti disposizioni: il bilancio e l'organico dell'OLAF vengono decisi dal Parlamento e dal Consiglio sulla base di un progetto preliminare preparato, previa consultazione del Comitato di vigilanza, dal Direttore generale, e quindi trasmessi all'autorità di bilancio dalla Commissione, eventualmente corredati di commenti.

Per quanto riguarda la gestione, tutte le conseguenze delle summenzionate disposizioni non sono ancora state tratte e ciò contribuisce, di fatto, a limitare l'autonomia dell'Ufficio. In particolare l'Ufficio non ha finora apportato grandi modifiche alle procedure di esecuzione delle spese e di gestione del personale che erano in vigore sotto l'UCLAF, servizio questo soggetto al regime generale della Commissione. Eppure l'articolo 6, paragrafo 4, della decisione prevede che «le decisioni della Commissione relative alla propria organizzazione interna si applicano all'Ufficio» ma solamente «in quanto compatibili con le disposizioni del legislatore comunitario riguardanti l'Ufficio stesso, nonché con la presente decisione e le sue modalità d'applicazione». È da notare che, in virtù della competenza conferitagli dall'articolo 6, paragrafo 1, il Direttore generale «stabilisce le condizioni e le modalità delle assunzioni», mentre l'articolo 6, paragrafo 2 precisa che, nella sua veste di ordinatore, egli dispone dei poteri necessari per esercitare l'autonomia amministrativa e finanziaria dell'Ufficio. Sarebbe pertanto sufficiente, in via di principio, esercitare tali competenze. Finora si è però solo proceduto alla stesura di un inventario, più o meno ufficiale, delle spese gestite direttamente dall'OLAF e ad una ripartizione dei compiti gestionali su base pragmatica, con l'obiettivo di continuare a beneficiare delle economie di scala.

Se tale situazione dovesse protrarsi, essa rischierebbe di ridurre la libertà d'azione del Direttore generale, di circoscrivere la sua responsabilità alla gestione del personale e di ostacolare di fatto la ristrutturazione dell'Ufficio, limitandone la facoltà di assumere il personale avente le qualifiche e le specializzazioni necessarie (ad esempio in materia di politica criminale, di procedura penale o di intelligence). Quanto alla gestione degli stanziamenti potrebbero sorgere problemi anche per quanto riguarda le attrezzature o i locali.

P1: Di conseguenza, il Comitato di vigilanza sottolinea la necessità di sostenere gli sforzi dell'OLAF volti a creare e predisporre le strutture amministrative e i regolamenti interni che ne garantiscano l'autonomia ai sensi soprattutto delle conclusioni del Consiglio ECOFIN del 7 luglio 2000 (cfr. punto 12). Esso ritiene indispensabile consentire in tal modo l'esercizio decentrato delle funzioni previste dal regolamento finanziario (funzione di ordinatore, contabile, controllore finanziario, commissione consultiva per acquisti e contratti) e dallo Statuto (AIPN, comitato del personale e commissione paritetica).

2. La duplice missione dell'OLAF

Oltre alla missione operativa di lotta antifrode, la decisione e il regolamento del 1999 hanno affidato all'OLAF l'insieme delle attribuzioni dell'UCLAF, compreso il compito di elaborare e preparare le iniziative legislative e regolamentari della Commissione in materia di tutela degli interessi finanziari comunitari e in tema di lotta antifrode. È proprio tale duplice missione che comporta una certa ambiguità. In effetti, se per le sue attività operative, all'OLAF viene riconosciuta una totale indipendenza, per la preparazione delle iniziative legislative o l'esercizio di talune attività di ideazione l'Ufficio esercita una competenza di cui resta alla Commissione l'intera responsabilità.

Orbene, la partecipazione dell'OLAF all'attività di elaborazione e preparazione delle iniziative legislative riveste una grande importanza, da un lato, per la qualità di tale legislazione che deve riflettere l'esperienza pratica maturata sul terreno e, dall'altro, per l'OLAF, la cui azione repressiva deve poter essere migliorata e completata da un'azione preventiva grazie ad una legislazione più adeguata ed efficace. In pratica, nell'ambito di una siffatta associazione, i rapporti tra la Commissione e l'OLAF tendono ad essere assai simili a quelli che la Commissione intrattiene con qualsiasi direzione generale alla quale essa trasmetta e imponga i propri orientamenti politici: l'OLAF è pertanto considerato come un servizio che deve cooperare e negoziare con altri servizi per poter preparare una posizione comune, che è poi quella della Commissione.

P2: Di conseguenza, per quanto riguarda la partecipazione dell'OLAF all'attività di elaborazione e preparazione delle iniziative legislative, il Comitato di vigilanza ritiene necessario che la struttura dell'OLAF venga concepita in modo da evitare qualsiasi interferenza che possa indebolire l'indipendenza operativa in materia di indagini.

3. Le competenze interistituzionali dell'OLAF

Come si è già visto, nel quadro della missione operativa, l'aspetto più importante della riforma attuata con la creazione dell'OLAF riguarda la sua vocazione a svolgere indagini all'interno delle Istituzioni, degli organi e degli organismi comunitari al fine di rafforzare la lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illegale lesiva degli interessi finanziari della Comunità. A motivo di talune debolezze del quadro giuridico sono tuttavia emerse alcune difficoltà nell'attuazione del regolamento in seno alle Istituzioni.

— *Da un lato*, la portata generale del regolamento (CE) n. 1073/1999 per l'intero ordinamento giuridico comunitario e per tutti gli organi, Istituzioni e organismi, istituiti dai trattati o sulla base di questi, è stata rimessa in causa a motivo delle decisioni che devono essere prese in virtù dell'articolo 4. Le autorità politiche avevano in effetti deciso di garantire la portata generale del regolamento non soltanto basandolo sull'articolo 280 del trattato CE e utilizzando la procedura di codecisione di cui all'articolo 251, ma anche concludendo un accordo interistituzionale al quale le Istituzioni e gli organi erano invitati ad aderire e che prevedeva una decisione modello che essi avrebbero dovuto adottare.

Ricordiamo che la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti hanno ritenuto di non essere vincolate da tali disposizioni e si sono avvalse della libertà d'azione conferita loro dalla formula di un accordo interistituzionale per adottare decisioni interne non conformi al regolamento (CE) n. 1073/1999. Come auspicato dal Comitato di vigilanza in una lettera indirizzata al Presidente Prodi in data 17 dicembre 1999, la Commissione ha presentato contro tali decisioni interne un ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee che è all'esame di quest'ultima. Contemporaneamente numerosi parlamentari hanno presentato un ricorso contro la decisione del Parlamento europeo che dà esecuzione al regolamento e una prima ordinanza è stata emessa con procedura d'urgenza il 2 maggio 2000 con cui si sospende l'applicazione di tale decisione nei confronti dei ricorrenti.

— *D'altro lato*, dal momento che le Istituzioni e gli organi hanno previsto la possibilità concreta di un'indagine dell'OLAF al loro interno, sono emerse ambiguità e incertezze per quanto riguarda il rapporto di tali indagini con le procedure vigenti in materia di responsabilità disciplinari, finanziarie o penali dei propri membri o dei funzionari e agenti. Nella fattispecie ci si è chiesti:

— come conciliare le indagini amministrative, che le Istituzioni hanno fino ad ora svolto quando si sono trovate di fronte ad un problema di irregolarità, con la competenza dell'OLAF in materia di indagini amministrative interne?

- qual è il ruolo delle indagini interne dell'OLAF rispetto alle procedure disciplinari?
- quale seguito può essere dato ai rapporti investigativi dell'OLAF da cui dovesse emergere l'opportunità di implicare le responsabilità finanziarie, dal momento che le relative procedure vigono soltanto eccezionalmente?
- quale può essere la portata di un'indagine dell'OLAF che chiami in causa un deputato al Parlamento?

P3: Il Comitato di vigilanza ritiene che le seguenti ambiguità dovrebbero essere risolte con urgenza al livello giuridico adeguato:

- **portata dell'articolo 280 del TCE,**
- **interazione delle indagini interne dell'OLAF con le procedure disciplinari e compatibilità di un organo investigativo interistituzionale con le procedure disciplinari proprie di ciascuna istituzione e organo,**
- **portata delle indagini dell'OLAF per quanto riguarda i deputati al Parlamento,**
- **assenza di una procedura efficace per l'implicazione delle responsabilità finanziarie.**

Inoltre il Comitato di vigilanza ritiene che la funzione dell'OLAF in materia di indagini interne debba costituire un'asse portante dell'Ufficio. Tale asse deve poggiare su un'équipe posta a un livello gerarchico sufficientemente elevato e dotata delle competenze necessarie in questi settori specifici, in particolare la lotta alla corruzione, gli appalti pubblici e la gestione di bilancio e finanziaria. Infine l'organigramma dell'OLAF dovrà rispecchiare la specificità di tale funzione.

B. LIMITI ATTINENTI ALLE ATTIVITÀ DELL'OLAF

È opportuno innanzitutto ricordare la situazione precedente: la struttura dell'UCLAF corrispondeva alla sua missione e si era del resto sviluppata insieme ad essa. All'inizio si trattava di una struttura di coordinamento delle attività antifrode esercitate dalle varie direzioni generali della Commissione e di una struttura di elaborazione della politica di tutela degli interessi comunitari. Con il passare del tempo, tale struttura si è incaricata anche delle attività di controllo amministrativo allo scopo di preparare le misure amministrative che nella maggior parte dei casi venivano prese dalle autorità nazionali sulla base della normativa comunitaria per reprimere le irregolarità accertate. È stato osservato che, in caso di irregolarità intenzionali che costituiscono veri e propri reati, amministrativi o penali, siffatte misure potevano assumere il carattere di sanzioni. Parallelamente l'UCLAF ha partecipato molto più di frequente al coordinamento delle procedure penali riguardanti uno stesso caso in più paesi o all'assistenza tecnica a tali procedure. L'attività dell'UCLAF si è pertanto sviluppata verso

il coordinamento e il sostegno alle indagini e ai procedimenti delle autorità nazionali (sia amministrative che penali). A ciò si è aggiunta la sua attività investigativa in seno alle Istituzioni europee sia per quanto riguarda i casi puramente interni della Commissione sia per quanto riguarda aspetti interni alla Commissione emersi nel contesto di complessi casi esterni.

La linea di demarcazione fra tali attività è rimasta fluida ed esse hanno continuato, nonostante la loro estrema diversità, ad essere trattate secondo procedure analoghe, del resto molto informali. Tale evoluzione dell'attività dell'UCLAF, auspicata dall'autorità politica, è tuttavia stata accompagnata da un rafforzamento dei mezzi, sia in termini di personale che di strumenti giuridici. È così che il regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 ha conferito alla Commissione, o meglio alla sua unità antifrode, poteri di indagine che hanno comportato restrizioni relativamente importanti delle libertà individuali. L'unità antifrode dispone, ad esempio, degli stessi mezzi materiali dei controllori amministrativi nazionali, vale a dire la facoltà di ottenere copia dei documenti del caso o dei dati informatici, di prelevare campioni, di procedere a controlli fisici, di esaminare i documenti contabili e di bilancio e, in caso di necessità, di avvalersi dell'assistenza delle autorità pubbliche. Tali poteri consentono, se del caso, l'utilizzo dei dati raccolti nei procedimenti penali. Tuttavia, prima della decisione della Commissione del 14 luglio 1999, né la struttura né i metodi dell'UCLAF erano veramente stati adeguati a tale evoluzione.

Con la creazione dell'OLAF il relativo regolamento non ha nemmeno fornito risposte concrete alle difficoltà che tale inadeguatezza delle strutture comporta sia per la legittimità che per l'efficacia delle indagini. L'osservazione è suscettibile di mettere in causa la capacità dell'Ufficio di svolgere la propria missione e rende necessario un miglioramento della struttura per dare pieno effetto alle disposizioni del regolamento e prevedere l'evoluzione del quadro giuridico in maniera da conferire la necessaria coerenza d'insieme. Si cercherà di dimostrarlo per quanto riguarda e l'organizzazione interna e il contesto istituzionale.

1. Limiti derivanti dall'organizzazione interna delle indagini

La creazione di una nuova struttura dell'OLAF adeguata alla missione prevista dal legislatore è appena agli inizi e molte riforme importanti sono ancora in fase di studio o in via di attuazione. Per quanto riguarda le modifiche già apportate, queste non hanno al momento prodotto molti effetti e la presente relazione non può che prendere atto delle lacune dell'attuale organizzazione in considerazione delle esigenze di trasparenza, di legittimità e d'efficacia:

- in termini di trasparenza non è possibile stabilire in base a quali criteri obiettivi vengano prese le decisioni di avviare un'indagine o di trasmettere un fascicolo alle autorità giudiziarie, anche per quanto riguarda le pratiche e le procedure di registrazione dei casi e delle prove relative al fascicolo,
- in termini di legittimità, le garanzie circa l'obiettività delle indagini e il rispetto dei diritti individuali sono insufficienti, in quanto le persone che sono oggetto di indagini dell'OLAF ricevono poche informazioni sulle regole procedurali applicate e sui diritti garantiti (quanto alle indagini interne, le procedure applicate dall'UCLAF sono del resto state oggetto di proteste ufficiali, cfr. supra),
- in termini di efficacia, i rapporti redatti a conclusione delle indagini restano senza seguito sul piano operativo. Benché un numero relativamente importante di procedimenti giudiziari sia stato avviato nei casi trattati dall'UCLAF/OLAF, pochissimi hanno portato alla pronuncia di una sentenza. Per quanto concerne l'azione disciplinare, è da notare che i rapporti d'indagine sono considerati soltanto come uno dei tanti elementi.

P4: Il Comitato di vigilanza raccomanda una tempestiva adozione delle seguenti misure, ancora in fase di preparazione:

- **definizione e attuazione di una politica reattiva e proattiva delle indagini sulla base della raccolta e dell'esame di tutte le informazioni disponibili in merito al contesto economico e criminale della frode ai danni degli interessi finanziari dell'Unione,**
- **razionalizzazione dello svolgimento delle indagini e della stesura dei rapporti (in cooperazione con i magistrati assunti dall'OLAF in base alla loro competenza in materia di procedura penale),**
- **riorganizzazione dei sistemi di registrazione dei casi e delle prove e normalizzazione della presentazione dei fascicoli,**
- **definizione di regole procedurali precise e dettagliate per le varie fasi dell'indagine.**

2. Limiti derivanti dal contesto istituzionale

La finalità dei vari testi comunitari che concernono la tutela degli interessi finanziari della Comunità [sia l'articolo 280 del trattato CE che la Convenzione di Cannes relativa alla tutela penale degli interessi finanziari delle Comunità del 26 luglio 1995 o i regolamenti (CE, Euratom) n. 2988/95, (Euratom, CE) n. 2185/96 o (CE) n. 1073/99] è, in uno spirito di sussidiarietà, quella di colmare le lacune di un dispositivo basato sulla competenza primaria delle autorità nazionali in materia di ricerca, perseguimento e repressione delle frodi ai danni degli interessi finanziari dell'Unione europea. Il punto di

partenza è la constatazione che gli autori delle frodi traggono un crescente profitto dalla compartimentazione dei sistemi nazionali di investigazione e di repressione e che è pertanto necessario coordinare, organizzare e centralizzare a livello comunitario un determinato numero di compiti se si vuole contrastare la comunitarizzazione delle criminalità. L'ultima azione intrapresa in tal senso, ovvero l'istituzione dell'OLAF mediante regolamento, sta tuttavia già dimostrando i propri limiti istituzionali per quanto riguarda, da un lato, la cooperazione tra l'OLAF e le autorità nazionali, che deve garantire l'efficacia del sistema e, dall'altro, il controllo giudiziario delle operazioni dell'OLAF, che deve garantirne la legittimità.

a) *Limiti dell'efficacia dell'azione operativa dell'OLAF: carenze nella cooperazione con le autorità nazionali*

La cooperazione dell'OLAF con le autorità amministrative nazionali si basa su una normativa che prevede la mutua assistenza amministrativa sia su una pratica consolidata di contatti bilaterali su una base ad hoc oppure fondata su accordi ufficiali. Tuttavia tale cooperazione supera solo eccezionalmente l'ambito dei casi particolari e non verte sulla comprensione globale del fenomeno della frode. In particolare la cooperazione in materia di raccolta ed esame delle informazioni è ancora allo stato embrionale.

Per quanto riguarda la cooperazione con le autorità penali nazionali, il ruolo dell'OLAF resta mal definito e varia a seconda che si tratti di operazioni esterne o di indagini interne. Per quanto riguarda le operazioni esterne l'OLAF si prefigge, su una base pragmatica e favorendo i contatti personali, di attenuare gli inconvenienti della cooperazione giudiziaria internazionale, ossia lentezza e scarsa affidabilità delle procedure. Ma i risultati non sono affatto incoraggianti e pochissimi sono i casi di cui si viene a capo. Per le indagini interne il ruolo dell'OLAF è più attivo per quanto concerne la raccolta di prove, ma i rapporti con l'autorità giudiziaria sono ambigui: l'OLAF può soltanto indirizzare l'autorità nazionale competente, in funzione dei dati relativi a ciascun caso, ma lo svolgimento giudiziario del caso gli sfugge, tanto più che le autorità nazionali tendono a considerare l'OLAF come un servizio ordinario della Commissione.

b) *Limiti alla legittimità delle indagini dell'OLAF: carenze del controllo giudiziario*

Il controllo della legalità delle indagini dell'OLAF è ufficialmente previsto dal regolamento (CE) n. 1073/1999 solo per le indagini interne e unicamente per i funzionari e gli agenti. Questi hanno la possibilità di trasmettere un reclamo al Direttore dell'OLAF secondo la procedura di cui all'articolo 90 dello statuto, che prevede un ricorso a posteriori davanti al Tribunale di primo grado.

È evidente che tale controllo è del tutto insufficiente e che un'autorità giudiziaria dovrebbe supervisionare in permanenza tutte le attività dell'OLAF: in particolare, autorizzare o ordinare le misure restrittive dei diritti individuali prese nel corso delle indagini, controllarne l'esecuzione e l'obiettività e verificare che gli atti dell'inchiesta rispettino i principi di prova in modo che le prove prodotte possano essere utilizzate dinanzi al giudice di merito. La complessità di siffatto controllo è ulteriormente aggravata dal carattere complesso e evolutivo della giurisprudenza europea⁽¹⁾.

Il regolamento (CE) n. 1073/99 non affida tale missione al Comitato di vigilanza, che non è un organo giurisdizionale, ma ha indicato chiaramente che il Comitato non interferisce nello svolgimento delle indagini in corso. La sua composizione («personalità esterne indipendenti» che esercitano «alte funzioni nei rispettivi paesi») gli vieta del resto di rivestire un siffatto ruolo.

Si tratta di una questione fondamentale che, insieme alle ambiguità che riguardano l'indipendenza, è alla base delle contestazioni sulla legittimità delle indagini dell'OLAF presentate davanti alla Corte di giustizia (cfr. supra). È opportuno che venga risolta quanto prima possibile.

P5: Nell'immediato il Comitato di vigilanza ritiene che debbano essere prese senza indugio misure d'organizzazione interna dell'OLAF, quali la creazione di una cellula di magistrati al fine di rafforzare la legittimità delle indagini. Tali misure favorirebbero peraltro l'emergere di una cultura giudiziaria europea.

Parallelamente il Comitato di vigilanza sostiene pienamente l'iniziativa della Commissione di proporre alla CIG di creare un quadro giuridico che permetta l'istituzione di un pubblico ministero europeo, nonché le richieste del Parlamento europeo riguardanti in particolare l'istituzione di un procuratore europeo per le indagini interne, e rinvia, a tale proposito, ai pareri 5/1999 e 2/2000 allegati alla presente relazione.

CONCLUSIONE

È allo scopo di assicurare alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e alla lotta antifrode le indispensabili qualità di

indipendenza, trasparenza e efficacia che il Comitato di vigilanza è stato istituito e le sue competenze sono state fissate dal legislatore comunitario. Per questo motivo, il Comitato di vigilanza è stato posto all'esterno delle Istituzioni e il regolamento precisa al riguardo inequivocabilmente che i suoi componenti «nell'adempimento dei loro doveri, non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo» (articolo 11, paragrafo 5).

Dopo un anno di attività l'organizzazione della protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea non è ancora migliorata sensibilmente, nonostante il dispositivo innovatore creato con il regolamento del 25 maggio 1999.

Dal punto di vista congiunturale, il passaggio dall'UCLAF all'OLAF è ben lungi dall'essersi concluso e la lentezza delle procedure di assunzione del personale (lo stesso segretariato del Comitato di vigilanza non è stato ancora nominato a più di un anno dall'assunzione delle funzioni dei suoi componenti!) lasciano temere che il processo di transizione si protrarrà ancora per molti mesi, con il rischio di compromettere l'efficacia delle indagini, sia in seno alle Istituzioni europee che negli Stati membri. Tale rischio è particolarmente preoccupante in un momento in cui l'entrata in circolazione dell'euro, da un lato, e l'allargamento dell'Unione, dall'altro, offriranno alla criminalità nuove occasioni di frode.

Altrettanto preoccupanti sono le difficoltà di ordine strutturale che il Comitato di vigilanza ha rilevato. È chiaro che né il controllo ex post esercitato dal Tribunale di primo grado e dalla Corte di giustizia europea né il coordinamento ad opera dei magistrati di Eurojust, per quanto essenziali, saranno sufficienti ad assicurare un monitoraggio continuo delle indagini, che presuppone l'adozione di regole procedurali e di merito comuni e la creazione di un pubblico ministero europeo competente per tutto lo spazio europeo. A questo proposito, non si deve fare alcuna confusione con il Comitato di vigilanza, in quanto quest'ultimo non è stato incaricato di assolvere alle funzioni di garanzia giurisdizionale richieste dallo sviluppo dei poteri investigativi dell'OLAF e non può, né deve, sostituirsi a quel pubblico ministero la cui creazione gli appare inevitabile dopo un anno di osservazione delle attività dell'OLAF. In compenso, il Comitato propone al capitolo III una serie di miglioramenti (P1-P5) che potrebbero essere rapidamente attuati.

In definitiva è chiaro — e questo primo anno lo dimostra al di là di qualsiasi aspettativa — che, in mancanza di un pubblico ministero europeo, l'indipendenza dell'OLAF dev'essere garantita da un organo anch'esso indipendente e posto all'esterno delle Istituzioni, il che conferma, se ve ne fosse bisogno, la fondatezza del dispositivo posto in essere dal legislatore comunitario.

Fatto il 25 agosto 2000.

⁽¹⁾ Ad esempio, il concetto di domicilio limitato ai domicili privati delle persone fisiche nella sentenza Hoechst della Corte di giustizia (21.9.1999) è stato considerato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza Nimietz (16.12.1992) comprensivo di taluni locali professionali e commerciali. La questione è stata d'altra parte deferita il 7 marzo 2000 alla Corte di giustizia dalla «Cour de cassation» della Repubblica francese (Ch. Comm. Aff. Roquette frères SA).

ALLEGATO I

Calendario delle riunioni — Anno 1999

Riunione	Mese
Luglio	giovedì 12.7.1999 venerdì 13.7.1999
Agosto	martedì 31.8.1999
Settembre	mercoledì 1.9.1999
Ottobre	mercoledì 6.10.1999 giovedì 7.10.1999
Novembre	martedì 16.11.1999 mercoledì 17.11.1999
Dicembre	martedì 14.12.1999 mercoledì 15.12.1999

Calendario delle riunioni — Anno 2000

Riunione	Mese
Gennaio	martedì 11.1.2000 mercoledì 12.1.2000
Febbraio	martedì 8.2.2000 mercoledì 9.2.2000
Marzo	martedì 7.3.2000 mercoledì 8.3.2000
Aprile	martedì 4.4.2000 mercoledì 5.4.2000
Maggio	martedì 9.5.2000 mercoledì 10.5.2000
Giugno	martedì 20.6.2000 mercoledì 21.6.2000
Luglio	non è prevista alcuna riunione
Agosto	giovedì 24.8.2000 venerdì 25.8.2000

ALLEGATO II

Elenco dei pareri e delle relazioni del Comitato di vigilanza

Parere n. 1/99, del 7 settembre 1999, sulle proposte di bilancio dell'OLAF per gli esercizi 1999 e 2000

Parere n. 2/99, del 28 settembre 1999, sul progetto preliminare di bilancio suppletivo e rettificativo 5/99

Parere n. 3/99, del 7 ottobre 1999, sulle candidature alla carica di Direttore dell'OLAF

Relazione n. 1/99, del 7 ottobre 1999, sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio da parte delle Istituzioni, organi e organismi dell'UE

Parere n. 4/99, del 14 ottobre 1999, sul progetto di lettera rettificativa al bilancio 2000

Parere n. 5/99, del 17 dicembre 1999, sulle conseguenze di un'eventuale attuazione del *Corpus Juris*

Parere n. 1/00, dell'8 febbraio 2000, sulla copertura dei posti del segretariato

Parere n. 2/00, del 16 maggio 2000, sulle iniziative delle Istituzioni concernenti l'avvenire dell'OLAF.

—

ALLEGATO III

PARERE N. 5/99

DEL COMITATO DI VIGILANZA

DESTINATO ALLA COMMISSIONE PER IL CONTROLLO DEI BILANCI DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulle conseguenze di un'eventuale attuazione del *Corpus Juris*

Nel momento in cui numerose Istituzioni dell'Unione hanno avviato un dibattito sull'attuazione di talune parti del *Corpus Juris*, il Comitato di vigilanza, su richiesta della commissione per il controllo dei bilanci, ha intrapreso un esame delle conseguenze che una siffatta riforma avrebbe nella pratica. In detto esame esso ha in particolare tenuto conto dell'esperienza tratta dai primi sei mesi di esercizio delle sue funzioni, nonché delle riflessioni condotte nell'ambito della sua responsabilità di vigilanza sulla gestione finanziaria e amministrativa per quanto riguarda la futura organizzazione operativa e amministrativa dell'OLAF.

Il Comitato ha basato la sua analisi delle conseguenze dell'attuazione del *Corpus Juris* su una prima riflessione dei suoi membri articolata su tre temi:

- gli effetti sull'equilibrio istituzionale dell'Unione,
- gli effetti sull'organizzazione interna dell'OLAF,
- gli effetti sull'organizzazione delle relazioni esterne dell'Unione in materia di lotta contro la frode e le altre attività illegali e di tutela degli interessi finanziari.

Il Comitato ha in un primo tempo constatato che le numerose difficoltà emerse sin dai primi mesi della sua attività di vigilanza potrebbero o dovrebbero essere ridotte attraverso l'istituzione dell'OLAF.

Una politica di indagini basata sulla raccolta, sul trattamento e sull'analisi delle informazioni e rafforzata da una riorganizzazione dei servizi e l'assunzione di ulteriore personale qualificato dovrebbe costituire il primo miglioramento sensibile rispetto alla situazione odierna.

Un altro miglioramento, anch'esso auspicato dall'autorità politica, dovrebbe vertere sul rafforzamento dell'indipendenza dell'attività operativa (raccolta di informazioni, attività di indagine, controllo) rispetto alle Istituzioni, ai governi e agli organi e soprattutto nei confronti della Commissione. Talune delle condizioni necessarie per detto miglioramento possono sin d'ora considerarsi in via di realizzazione: il Comitato di vigilanza è in funzione; l'autonomia finanziaria e amministrativa dovrebbe essere garantita a partire dal 1° gennaio 2000; i mezzi finanziari e il personale necessario per l'attuazione di tale politica sono già stati messi a disposizione dell'autorità di bilancio; il nuovo direttore dell'OLAF dovrebbe prossimamente assumere le sue funzioni in condizioni favorevoli alla sua indipendenza. Su tali basi l'istituzione dell'OLAF dovrebbe permettere di ridurre tali difficoltà, mentre occorre innanzitutto organizzare con un massimo di efficienza questi nuovi mezzi.

Il Comitato ha nondimeno constatato che varie difficoltà non possono essere risolte solo attraverso l'istituzione dell'OLAF, in quanto il legislatore non ha disciplinato talune questioni concernenti essenzialmente il diritto materiale applicabile e il controllo giurisdizionale sull'attività d'indagine necessario al rispetto e alla garanzia dei diritti individuali.

L'OLAF è stato in effetti concepito come una soluzione transitoria intesa a risolvere un problema urgente, in attesa di una soluzione più globale e definitiva che richiede il ricorso a procedure più complesse. È così che l'organo d'indagine ha potuto essere creato prima dell'istituzione dello spazio giudiziario europeo. Non sorprende quindi che in queste condizioni l'attività operativa si svolga in un contesto che ne limita sia l'efficacia sia la legittimità, nella misura in cui il diritto applicabile, cioè tanto il diritto sostanziale quanto la procedura, resta variabile da uno Stato membro all'altro e non esistono garanzie sufficienti per il rispetto dei diritti individuali.

Il passo compiuto dal Comitato è quindi consistito — una volta fatto un rapido inventario dei settori interessati dall'attuazione del *Corpus Juris* — nell'esaminare, sulla scorta dei vari progetti presentati, quale sarebbe l'ipotesi più favorevole alla soluzione delle difficoltà incontrate. Il Comitato ha notato che, trattandosi di una questione strategica, la scelta dovrebbe essere di natura politica, anche se ha riconosciuto che l'approccio in due fasi presenta il vantaggio di stabilire una priorità a favore di questioni che rispondono a un'emergenza politica e permettono una soluzione procedurale più snella. Esso ha dunque concentrato la sua riflessione sulla prima fase prevista: le conseguenze dell'istituzione di un procuratore europeo incaricato delle frodi interne.

Il Comitato ha quindi analizzato in che misura il *Corpus Juris* potrebbe apportare soluzioni alle carenze e alle lacune dell'attuale sistema rilevate da svariati osservatori, come ad esempio il Comitato di esperti indipendenti.

In primo luogo, l'attuale ambiguità di fondo dell'OLAF consiste nella sua insufficiente legittimità. Quella di cui dispone attualmente gli è stata conferita dal legislatore comunitario attraverso un atto preso in codecisione tra il Parlamento e il Consiglio e quindi a un livello elevato nell'ordinamento comunitario.

Eppure esso è stato in vari modi messo in questione: per un verso, nell'ambito di taluni dossier esaminati dal Comitato di vigilanza è emerso che taluni «soggetti a giurisdizione» ritengono che i loro diritti individuali non sono stati rispettati; dall'altro, taluni organi comunitari pretendono che il regolamento (CE) n. 1073/1999 non possa essere loro applicabile; dall'altro ancora, le modalità pratiche che dovrebbero garantire l'indipendenza dell'OLAF (il quale figura ancora nella struttura amministrativa della Commissione) richiedono di essere precisate.

L'istituzione di un'unità di magistrati in seno all'OLAF, malgrado la sua utilità ai fini del miglioramento dell'interfaccia con le autorità giudiziarie nazionali, non risolverebbe questo problema né quello della determinazione dell'ordinamento giuridico nazionale applicabile in caso di conflitti di competenza.

Il controllo esercitato dal Comitato di vigilanza sull'attività di indagine non è neanche in grado di colmare tale lacuna, in quanto interviene *a posteriori* e nel rispetto dell'autonomia del direttore.

Viceversa, l'istituzione del pubblico ministero europeo capace di esercitare un controllo giudiziario sull'attività di indagine dell'OLAF ne eleverebbe la legittimità al livello più alto dell'ordinamento giuridico comunitario, quello cioè della garanzia dei diritti fondamentali e delle libertà individuali. Un'unità di magistrati potrebbe tuttavia conservare funzioni di supervisione penale nei confronti della conduzione delle indagini.

In secondo luogo, l'efficacia dell'OLAF permane da più punti di vista limitata nell'ambito attuale, rendendo con ciò necessaria l'istituzione del pubblico ministero europeo.

- Da una parte, l'istituzione dell'OLAF non basterà a risolvere i problemi della cooperazione giudiziaria internazionale. Le soluzioni proposte dal *Corpus Juris* per quanto riguarda i verbali di audizione dei testimoni e di interrogatorio dei sospetti, così come il mandato di arresto europeo e il riconoscimento della validità delle prove raccolte dagli inquirenti, costituiscono, agli occhi del Comitato, l'unica via praticabile. Trasferendo al pubblico ministero europeo la competenza dei rapporti con le autorità nazionali responsabili dell'esercizio dell'azione penale, sarà possibile porre fine alle incoerenze constatate dal Comitato per quanto riguarda gli esiti dati ai rapporti d'indagine.
- D'altra parte, creando l'OLAF, il legislatore ha inteso innanzitutto intensificare la lotta contro la frode interna. Viceversa, esso ha introdotto pochi miglioramenti per quanto riguarda la frode esterna, in particolare quella che vede coinvolti paesi terzi. Con

il principio di territorialità europea definito dal *Corpus Juris*, le relazioni dell'Unione con i paesi terzi in materia di tutela degli interessi finanziari dovrebbero guadagnare in coerenza. Le definizioni delle infrazioni elaborate nel quadro europeo sarebbero valide al pari delle definizioni nazionali. Inoltre sarebbe possibile trasmettere all'Interpol l'esecuzione del mandato di arresto europeo.

- Infine, nel contesto interistituzionale, l'indipendenza dell'OLAF è difficile da garantire nella pratica e perturba certi equilibri. La creazione di un pubblico ministero europeo sarebbe senza dubbio tale da introdurre maggiore chiarezza. A termine, il procuratore europeo potrebbe costituire una soluzione al problema della legittimità non solo dell'OLAF, ma anche di Europol. Una tale soluzione favorirebbe la necessaria sinergia tra questi due organi permettendo una chiara ripartizione delle competenze di ciascuno.

La riflessione del Comitato di vigilanza sulle conseguenze dell'attuazione del *Corpus Juris* prosegue. È sembrato prematuro, nella fase attuale, presentare conclusioni sulle incidenze del *Corpus Juris* sull'organizzazione interna dell'OLAF prima di averne discusso con il nuovo direttore. Il Comitato intende d'altra parte approfondire ulteriormente l'analisi del nuovo equilibrio interistituzionale che l'istituzione del pubblico ministero europeo comporterà.

Sin da ora il Comitato di vigilanza è del parere che l'istituzione, in un primo tempo, di un pubblico ministero europeo incaricato delle frodi interne sarebbe in grado di risolvere vari problemi essenziali emersi nel corso dei suoi primi mesi di attività.

Relatori: José Narciso DA CUNHA RODRIGUES

Raymond KENDALL

Edmondo BRUTI-LIBERATI

17 dicembre 1999.

ALLEGATO IV

PARERE N. 2/2000

sulle iniziative delle Istituzioni concernenti l'avvenire dell'OLAF

Prima ancora che l'OLAF abbia completato la ristrutturazione resa necessaria dall'attribuzione di nuove funzioni nel quadro del regolamento (CE) n. 1073/1999 e con l'assegnazione dei mezzi necessari (essenzialmente l'autonomia di gestione e un organigramma di 300 posti), diverse iniziative di numerose Istituzioni suggeriscono modifiche a breve o a medio termine concernenti le funzioni dell'OLAF, il suo inquadramento istituzionale e il suo statuto. Il Comitato di comprende che queste iniziative rispondono ad analisi del tutto fondate, particolarmente quelle della seconda relazione del Comitato di vigilanza esperti indipendenti, che mette in evidenza che il dispositivo istituito dal regolamento (CE) n. 1073/1999 rappresenta una soluzione transitoria che fin d'ora è necessario pensare a completare.

Con riguardo alle differenti iniziative di seguito ricordate (1), il Comitato è del parere che sia opportuno valutare le ambiguità della nuova struttura dell'OLAF (2) e successivamente analizzare, sulla base del funzionamento attuale dell'OLAF, le priorità che si impongono nel quadro della riorganizzazione (3) e infine sottolineare la necessità di un potenziamento del quadro giuridico (4).

1. RICHIAMO ALLE DIFFERENTI INIZIATIVE DELLE ISTITUZIONI

1.1. Libro bianco della Commissione sulla Riforma della Commissione (5 aprile 2000) (1)

Numerose proposte formulate dalla Commissione nel suo Libro bianco riguardano l'OLAF, essenzialmente sotto due aspetti:

a) *La protezione degli interessi finanziari della Comunità*

In questo settore, il Libro bianco non propone di modificare la struttura o la regolamentazione vigente, ma semplicemente le relazioni tra i servizi, auspicando un migliore coordinamento e l'intervento più spinto dell'OLAF nel processo legislativo e raccomandando un ruolo potenziato dell'OLAF in materia di recupero delle somme truffate.

Dal punto di vista del funzionamento dell'OLAF, va semplicemente segnalato che, se questi compiti supplementari venissero attribuiti all'OLAF (particolarmente il secondo), renderebbero necessaria la concessione di mezzi supplementari. Peraltro la direzione operativa dell'OLAF non dovrebbe intervenire nella gestione al di là dei compiti consultivi, a rischio di ritrovarsi in una situazione di confusione di competenze o di conflitto di interessi.

b) *Il ruolo dell'OLAF nelle procedure disciplinari*

La Commissione propone due innovazioni il cui impatto sullo statuto e le competenze dell'OLAF va esaminato: l'instaurazione di un Consiglio di disciplina interistituzionale e la creazione di una funzione che abbia il compito di portare le cause amministrative davanti al Consiglio di disciplina. Per l'attuazione di siffatte misure, la Commissione suggerisce anche di proporre una modifica dello Statuto dei funzionari.

1.2. Parere della Commissione alla CIG (26 gennaio 2000) (2)

Nel suo parere, la Commissione propone di completare le disposizioni dell'articolo 280 TCE con una base giuridica che consenta l'attuazione di un sistema di regole che definisca le infrazioni e le sanzioni da comminare, fissando le procedure necessarie per il perseguimento di dette infrazioni, e creando un procuratore europeo. Siffatto sistema, che introdurrebbe una garanzia giudiziaria, comporterebbe senza dubbio delle conseguenze rispetto al funzionamento dell'OLAF.

1.3. Riflessioni della presidenza del Consiglio sul progetto Eurojust (nota del 28 marzo 2000)

Affrontando l'argomento della lotta all'insieme della criminalità organizzata, la presidenza del Consiglio esamina i meccanismi suscettibili di potenziare il dispositivo europeo nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria. Si troverà allora confrontata a problemi interistituzionali dovuti al fatto che le nuove entità, Europol, Eurojust e la Rete giudiziaria europea, hanno competenza generale e intervengono nel quadro del terzo pilastro, mentre l'OLAF ha una competenza specifica in materia di protezione degli interessi finanziari dell'UE e interviene nel primo e nel terzo pilastro. Sarà dunque necessario definire la situazione rispettiva di queste differenti entità nonché le loro relazioni. Sembra discenderne direttamente che la questione deve essere risolta sulla base di una cooperazione fra queste entità, fondata sul mantenimento della specificità della protezione degli interessi finanziari della Comunità europea e dell'efficacia del dispositivo attuale.

1.4. Risoluzioni del Parlamento

a) *Relazione Theato sulla protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione (19 gennaio 2000)*

Detta risoluzione prende atto del fatto che il dispositivo di protezione degli interessi finanziari della Comunità europea deve ancora essere completato, e propone un calendario e un'articolazione delle differenti tappe del completamento del dispositivo medesimo.

(1) COM(2000) 200 def.

(2) COM(2000) 34.

- b) *Relazione Van Hulsten sulla seconda relazione degli esperti indipendenti (19 gennaio 2000)*

La risoluzione esamina talune raccomandazioni degli esperti indipendenti mirate a completare il dispositivo del coinvolgimento della responsabilità dei funzionari.

- c) *Risoluzione Stauner del Parlamento sulla relazione di scarico 1998 (17 aprile 2000)*

La risoluzione chiede tra l'altro alla Commissione di pronunciarsi sulle proposte miranti alla creazione di una camera della Corte dei conti o della Corte di giustizia competente a trattare le procedure disciplinari nel settore delle irregolarità di bilancio.

- d) *Relazione Bösch della commissione per il controllo dei bilanci sulla relazione annuale 1998 sulla protezione degli interessi finanziari*

La relazione ricorda prima di tutto, precisandola, la proposta di istituire un procuratore europeo: chiede alla Commissione di presentare, sulla base dell'articolo 280, un progetto di modifica del regolamento (CE) n. 1073/1999 che miri, a titolo della prima fase, alla creazione di un procuratore europeo per il perseguimento delle irregolarità commesse dai membri e dagli agenti delle Istituzioni. Chiede anche l'istituzione di una Camera di disciplina di bilancio sotto il controllo del Tribunale di primo grado; la fissazione di una priorità assoluta a favore delle inchieste interne; la riorganizzazione dell'OLAF, in modo da assicurarne l'indipendenza operativa e l'autonomia amministrativa e di bilancio, e la modifica delle attribuzioni del Comitato di nel senso di un controllo del rispetto dei diritti della difesa.

2. LE AMBIGUITÀ DEL QUADRO GIURIDICO ATTUALE PER L'INDIPENDENZA DELL'OLAF

2.1. Ambiguità dello statuto

Il legislatore ha attribuito all'OLAF uno statuto misto in ragione dell'urgenza: la creazione di un organo indipendente e l'approvazione dei testi che gli attribuissero le competenze necessarie avrebbero necessitato procedure pesanti e lunghe. Detto statuto misto mira a dare all'OLAF l'indipendenza operativa auspicata dalle autorità politiche, pur lasciando l'Ufficio, sul piano di bilancio e amministrativo, all'interno della struttura della Commissione. Sebbene siano state prese misure da parte delle autorità politiche perché l'OLAF goda della più ampia autonomia in questo quadro — le condizioni di nomina del suo Direttore generale, il suo status di AIPN per il personale e di ordinatore per l'esecuzione del bilancio, la struttura di bilancio specifica — in pratica l'OLAF deve affrontare numerose difficoltà per il fatto che non si sono ancora tratte tutte le conclusioni da questo statuto di autonomia. Se, sul piano della definizione delle previsioni di bilancio, sembra ormai ammesso che l'Autorità di bilancio esamina il progetto preliminare preparato dall'Ufficio, per contro, sul piano della gestione di bilancio e del personale, l'OLAF

non si è ancora dotato di strumenti di propria autonomia e la ripartizione delle competenze di gestione tra la Commissione e l'OLAF deve essere rivista in questo senso. Nella fase attuale di attuazione, queste ambiguità potrebbero far apparire situazioni in cui l'indipendenza dell'Ufficio potrebbe essere messa in questione.

È evidente che l'evoluzione dell'OLAF auspicata dal Parlamento sarebbe di natura tale da eliminare queste ambiguità. Un problema dovrebbe tuttavia a quel punto essere risolto: quello delle competenze della Commissione la cui preparazione è affidata all'OLAF, ad esempio nel settore legislativo.

2.2. Ambiguità di poteri

L'ambiguità fondamentale con riguardo ai poteri dell'OLAF deriva dal fatto che la natura delle inchieste effettuate è mutata in occasione del passaggio dall'UCLAF all'OLAF: prima erano di natura nettamente amministrativa, espletate da un servizio della Commissione, ora hanno assunto carattere più vicino al penale (particolarmente nelle inchieste interne) per rispondere ai desideri delle autorità politiche. Da qui l'apparizione di problemi relativi alle attribuzioni dell'Ufficio, alle garanzie che dovrebbero caratterizzare le sue operazioni, alle procedure utilizzate, alle questioni di immunità, di non responsabilità e di inviolabilità dei locali.

3. RIORGANIZZAZIONE DELL'OLAF: LE PRIORITÀ

L'azione del nuovo Direttore generale, che ha assunto le proprie funzioni il 1° marzo 2000, è ispirata alla preoccupazione di ridurre il più rapidamente possibile le difficoltà sopra segnalate. Il Parlamento ha stimato utile, nelle relazioni Stauner e Bösch, identificare le priorità di questa riorganizzazione: accordare priorità assoluta alla creazione di una struttura per le inchieste sui casi di frode e di corruzione nelle Istituzioni; creare strutture e procedure per il seguito penale e disciplinare delle cause.

Queste preoccupazioni del Parlamento si ricollegano perfettamente alle analisi effettuate dal Comitato di vigilanza nel corso dei suoi primi dieci mesi di attività.

4. POTENZIAMENTO DEL QUADRO GIURIDICO

Le ambiguità del quadro giuridico attuale sono tali che, qualunque siano le modifiche istituzionali auspiccate, è necessario e urgente procedere a un chiarimento del contesto giuridico nel quale l'OLAF si evolve.

Il Comitato, nel suo parere n. 5/99⁽¹⁾, ha analizzato in quale misura il *Corpus Juris* e le soluzioni auspiccate nello studio del seguito potrebbero apportare soluzioni in rapporto ai punti deboli e alle lacune del sistema attuale. Ha posto l'accento particolarmente sull'opportunità di instaurare un organo quale un Ministero pubblico europeo, e sostiene in questa prospettiva il già citato parere della Commissione (26 gennaio 2000). Una Camera preliminare europea potrebbe inoltre controllare la procedura d'inchiesta e decidere il rinvio a giudizio.

(1) Allegato III della presente relazione.

Quanto alle iniziative del Parlamento per rafforzare fin d'ora il quadro giuridico, il Comitato di vigilanza sostiene:

- la creazione sulla base dell'articolo 280 TCE, di un Ministero pubblico europeo avente competenza limitata alle frodi e alle irregolarità di bilancio interne alle Istituzioni,
- l'attuazione di una Camera disciplinare per le irregolarità di bilancio,
- l'approvazione di regole sulla conduzione di inchieste dell'OLAF.

Infine, il Comitato è del parere che le disposizioni destinate a chiarire e a completare il quadro giuridico attuale dovrebbero ricordare che la protezione degli interessi finanziari dell'Unione si estende alla protezione dei patrimoni detenuti o gestiti dalle Istituzioni, organi e organismi comunitari e, particolarmente, alla lotta alla falsificazione dell'euro e contro la frode alla legislazione comunitaria; e che, d'altra parte, le inchieste interne vertono sui comportamenti e gli atti illegali nel settore finanziario, collegati all'esercizio di attività professionali

da parte dei funzionari e agenti comunitari, o legati all'esercizio del loro mandato nel caso di membri delle Istituzioni.

Per contro, stima che la creazione di un consigliere revisore dei conti nell'ambito del segretariato del Comitato di vigilanza non sarebbe conforme né alle attribuzioni, né alla natura del Comitato di vigilanza.

CONCLUSIONI

Il presente parere è basato su un'analisi della situazione attuale, caratterizzata da gravi difficoltà. Mentre i testi che hanno istituito l'OLAF avevano potuto essere elaborati in quattro mesi, un anno più tardi l'istituzione di nuove strutture è lungi dall'essere completata. Inoltre, sorgono problemi dovuti all'ambiguità del quadro giuridico quanto alle attribuzioni, garanzie, procedure e immunità. Qualunque sia il seguito dato alle iniziative prese a favore di modifiche istituzionali, è necessario e urgente precisare il quadro giuridico per risolvere dette difficoltà.

Relatore: Edmondo BRUTI-LIBERATI

16 maggio 2000.

ALLEGATO V

RELAZIONE N. 1/99

DEL COMITATO DI VIGILANZA

AL PARLAMENTO

AL CONSIGLIO

ALLA COMMISSIONE

sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio da parte delle Istituzioni, organi e organismi dell'UE.

1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, d'intesa con la Commissione, hanno approvato il 25 maggio 1999, il regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF). Tale regolamento conferisce all'OLAF uno statuto autonomo, nonché ampi poteri onde effettuare indagini amministrative in tutte le Istituzioni, tutti gli organi e tutti gli organismi della Comunità. Esso impone altresì l'obbligo per tutte le Istituzioni, organismi o organi comunitari di prendere una decisione finalizzata a due scopi: imporre l'obbligo per i membri, funzionari e agenti di cooperare con l'OLAF nonché di informarlo circa potenziali casi di frode; precisare le garanzie dei diritti delle persone interessate da un'indagine interna.

Lo stesso giorno, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno concluso un accordo interistituzionale che, da una parte, estende le competenze investigative dell'OLAF all'interno delle Istituzioni, organi e organismi oltre la protezione degli interessi finanziari della Comunità, dall'altra, fornisce un modello della decisione resa obbligatoria dal regolamento. Tutte le Istituzioni, organi ed organismi sono stati invitati ad aderire a tale accordo e a prendere una decisione conforme al modello.

2. Dall'esame dell'attuazione di tale dispositivo appare che finora soltanto il Comitato delle regioni, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti non hanno preso la decisione imposta obbligatoriamente dall'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1073/1999 e non hanno aderito all'accordo interistituzionale.

3. Il Comitato prende atto che il regolamento (CE) n. 1073/1999 si basa sull'articolo 280 del trattato che istituisce la Comunità europea, che conferisce al Consiglio, che delibera in codecisione con il Parlamento, il potere di prendere «i provvedimenti necessari nel campo della prevenzione della frode che pregiudica gli interessi finanziari della Comunità nonché della lotta contro detta frode». Il Comitato rileva che l'articolo 280 pone come solo limite alle misure comunitarie il divieto di interferire nell'applicazione del diritto penale nazionale e nell'amministrazione della giustizia negli Stati membri, ma non prevede che alcuna istituzione, organo o organismo della Comunità possa essere esonerato dalle misure prese in base ad esso. Il regolamento (CE) n. 1073/1999 prevede anzi che l'OLAF svolga

indagini amministrative «all'interno delle Istituzioni, organi ed organismi istituiti dai trattati o sulla base dei medesimi», senza alcuna eccezione. Il Comitato delle regioni, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti sono altrettanti organi istituiti dai trattati comunitari.

4. Il Comitato rileva che l'articolo 280 del trattato e il regolamento (CE) n. 1073/1999 non menzionano il bilancio gestito dalla Commissione, ma riguardano la protezione di tutti gli interessi finanziari della Comunità. Come ricorda il regolamento (CE) n. 1073/1999, la Comunità si compone di tutte le Istituzioni, organi ed organismi istituiti dai trattati o sulla base dei medesimi. I loro interessi finanziari comprendono non soltanto i fondi che dette Istituzioni, organi o organismi possiedono o gestiscono, ma altresì l'insieme del loro patrimonio. Essi si estendono inoltre ai fondi o attivi che sono affidati alle Istituzioni, organi o organismi comunitari, ad esempio dagli Stati membri (riserve di cambio affidate alla BCE), nella misura in cui, a norma dell'articolo 288 del trattato, la Comunità «è tenuta a riparare, conformemente ai principi generali comuni alle giurisprudenze degli Stati membri, i danni provocati dalle sue Istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni», ad esempio a causa di frodi.

5. Il Comitato attribuisce inoltre la massima importanza all'accordo interistituzionale. Esso costituisce infatti l'unico dispositivo atto a proteggere i cittadini e gli operatori economici da taluni rischi che potrebbero non avere ripercussioni sulle finanze delle Istituzioni, organi o organismi comunitari, ma che potrebbero essere gravosi per il pubblico. Tali rischi comprendono a titolo illustrativo, la corruzione intesa ad influenzare la legislazione comunitaria o la scelta di progetti finanziati o sostenuti dalla Comunità, anche, se del caso, dalla Banca europea per gli investimenti, la divulgazione di informazioni confidenziali, riguardanti ad esempio le decisioni in materia di tassi direttivi, e gli interventi sul mercato dei cambi della Banca centrale europea. Peraltro il regolamento (CE) n. 1073/1999 conferisce all'OLAF il potere di svolgere fin da ora indagini amministrative, qualora necessario, anche in seno al Comitato delle regioni, alla Banca centrale europea o alla Banca europea per gli investimenti. Il fatto che detti organi comunitari non abbiano preso la decisione regolamentare intesa a precisare le garanzie dei diritti delle persone coinvolte da

un'indagine interna costituisce, per i loro membri e il loro personale, un potenziale pregiudizio. L'astensione del Comitato delle regioni, della Banca centrale europea e della Banca europea per gli investimenti ha dunque l'effetto di non garantire una protezione soddisfacente, né ai cittadini, né agli operatori economici, né al proprio personale.

6. Il Comitato di vigilanza ritiene pertanto indispensabile, considerare le somme gestite da detti organi comunitari, che il Comitato delle regioni, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli

investimenti aderiscano quanto prima all'accordo interistituzionale relativo all'OLAF e prendano la decisione imposta obbligatoriamente dal regolamento (CE) n. 1073/1999 conformemente al modello. Esso sollecita il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione nell'esercizio delle loro responsabilità, a considerare il loro atteggiamento nei riguardi dell'OLAF, in ottemperanza del principio secondo cui la Comunità non dovrebbe mettere a disposizione fondi pubblici che non possano essere protetti dall'OLAF.

7 ottobre 1999.
