

# Gazzetta ufficiale

## dell'Unione europea

C 122

Edizione  
in lingua italiana

### Comunicazioni e informazioni

48° anno  
20 maggio 2005

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	<b>Commissione</b>	
	<b>Comitato di Vigilanza OLAF</b>	
2005/C 122/01	Relazione di attività — giugno 2003 — luglio 2004 .....	1

**IT**

I

*(Comunicazioni)***COMMISSIONE****COMITATO DI VIGILANZA OLAF****RELAZIONE DI ATTIVITÀ****giugno 2003 — luglio 2004***(2005/C 122/01)***AVVISO AI LETTORI**

Tenendo conto della normativa della Commissione relativa alla limitazione della lunghezza dei testi tradotti in tutte le lingue ufficiali, il comitato di vigilanza ha elaborato, per le lingue soggette a tali limitazioni (10 pagine), la presente sintesi della sua relazione.

La versione integrale della relazione è disponibile in lingua tedesca, francese e inglese nell'edizione della presente Gazzetta ufficiale in dette lingue sul sito Eur-Lex all'indirizzo: <http://europa.eu.int/eur-lex>.

## SINTESI

## INTRODUZIONE

## Metodologia

Nel quinto anno di applicazione del regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio — posto che il periodo di transizione necessario per creare strutture adeguate alle nuove funzioni dell'OLAF è risultato molto più lungo del previsto — il comitato, grazie ai metodi di gestione più trasparenti introdotti dall'Ufficio, si è potuto interessare maggiormente al settore operativo esercitando pienamente il suo compito di controllo regolare sulla funzione d'indagine.

Al termine di questi cinque anni, il comitato osserva che la maggiore sfida per l'OLAF è stata quella di integrare l'approdo penale di indagini che si sarebbero dovute svolgere in un contesto concepito in origine come amministrativo.

Fin dall'inizio dei lavori, il comitato aveva sottolineato tale difficoltà richiamando l'attenzione del direttore dell'OLAF sulla necessità di creare una struttura che evidenziasse una funzione d'indagine la cui indipendenza la differenziasse da un'indagine prettamente amministrativa. Il comitato raccomandava anche l'adozione di regole procedurali, l'istituzione di un controllo per verificare il rispetto di tali regole e una metodologia esplicita per le indagini.

## Constatazione

Per valutare le attività dell'OLAF, il comitato ha preso in considerazione anzitutto gli elementi di definizione contenuti nel regolamento (CE) n. 1073/1999, quindi le attività effettivamente svolte dall'OLAF.

**La definizione della missione dell'OLAF di cui al regolamento (CE) n. 1073/1999** si basa sulla volontà del legislatore di creare una funzione d'indagine indipendente e di integrarla in una struttura duratura.

Il regolamento (CE) n. 1073/1999 mantiene l'equilibrio delle responsabilità fra livello nazionale e livello comunitario. A livello comunitario, mira a attuare mezzi d'indagine nuovi o esistenti e stabilisce, sul fronte della prevenzione, che l'Ufficio contribuisce all'azione della Commissione diretta a elaborare e sviluppare dei metodi di lotta contro la frode.

A livello nazionale, il regolamento conferisce all'Ufficio un compito di «coordinamento», ai fini della cooperazione fra le autorità competenti degli Stati membri, e si limita a attribuirgli, nei settori interessati, i compiti che aveva precedentemente svolto l'UCLAF per conto della Commissione.

Tali disposizioni rappresentano soluzioni originali, in gran parte ancora provvisorie. Il comitato aveva tuttavia ritenuto che il dispositivo potesse costituire una buona soluzione transitoria, a motivo dell'«ambiguità costruttiva» della sua attuazione.

**L'applicazione di questi dispositivi da parte dell'OLAF** è stata caratterizzata da una tendenza a esplorare tutte le potenzialità degli strumenti adottati, pur proseguendo le attività svolte fino ad allora dall'UCLAF. Solo di recente si è fatto uno sforzo di programmazione per precisare le diverse missioni dell'Ufficio. È pertanto ancora difficile definire chiaramente come quelle si articolano fra di loro e con le missioni dei partner.

## CAPITOLO I

## MEZZI CREATI DALL'OLAF PER L'ESERCIZIO DELLE SUE FUNZIONI

In relazione all'organizzazione dell'OLAF, il comitato si limita a ribadire di aver raccomandato la separazione delle funzioni esercitate in regime di indipendenza da quelle esercitate sotto l'autorità della Commissione e l'abbandono della divisione fra settori operativi.

Con riguardo ai mezzi per svolgere la sua missione, l'OLAF doveva innovare. L'UCLAF, da cui aveva ereditato strutture e personale, non era un organo investigativo né aveva le competenze e gli strumenti per esserlo. Primo compito dell'OLAF è stato quindi creare tali strumenti; resta tuttavia ancora da risolvere il problema delle modalità del controllo di legittimità delle indagini.

## A. STRUMENTI PER DIRIGERE LE OPERAZIONI

Ai fini dell'efficacia della gestione e dell'indipendenza delle decisioni, il comitato ha raccomandato all'OLAF di introdurre gli strumenti propri di una direzione proattiva.

Partendo da questo principio, il controllo della gestione può essere affrontato secondo diversi approcci e l'OLAF ne ha sperimentati diversi simultaneamente: il **Board**, il **Manuale** e il **programma di attività**.

## B. STRUMENTI DI GESTIONE AMMINISTRATIVA E DI BILANCIO

Il comitato aveva raccomandato un regime di autonomia di bilancio per l'OLAF che gli consentisse di far valere le proprie priorità nel prevedere le spese legate alla sua indipendenza e di valutare i mezzi. L'OLAF è stato inoltre invitato a considerarsi un servizio autonomo, in modo da promuovere una gestione del personale corrispondente alle specificità della sua missione.

**C. CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ DELLE INDAGINI**

Il comitato aveva appoggiato in principio l'attribuzione, all'unità di magistrati, di competenze di controllo diverse dal controllo gerarchico, ritenendo i controlli esterni troppo remoti per delle indagini che intervengono a tal punto nella sfera dei diritti individuali.

L'OLAF ha scelto di limitarsi a un controllo gerarchico conferendo alla cellula di magistrati un ruolo consultivo. Attualmente, sta valutando l'ipotesi di trasferire tale controllo al Board.

In ogni caso, per un autentico controllo di legittimità delle indagini, occorre che l'OLAF disponga di regole procedurali precise, premessa che ancora non sussiste.

## CAPITOLO II

**BILANCIO DELL'ATTIVITÀ OPERATIVA DELL'OLAF**

Poiché le raccomandazioni del comitato sui mezzi da introdurre per raggiungere gli obiettivi definiti dal legislatore sono state solo parzialmente attuate, è difficile stabilire e valutare l'effetto che avrebbero potuto produrre sull'efficacia e sulla qualità delle attività dell'OLAF.

Il comitato ha concentrato la maggior parte dei controlli e valutazioni sulla funzione d'indagine indipendente e sulle attività a quella connesse. In effetti, tale funzione costituisce l'essenza della missione attribuita all'OLAF dal legislatore e la missione del comitato è anzitutto rafforzare l'indipendenza dell'Ufficio nello svolgimento della sua funzione d'indagine.

La difficoltà principale nel valutare l'attività operativa sta nel fatto che le categorie definite dal Manuale non corrispondono sistematicamente alle attività svolte. Tale discrepanza impedisce inoltre una gestione dei mezzi e delle risorse umane in base alla natura (indipendente o meno) delle attività, cosa che preclude alla Commissione e all'autorità di bilancio la possibilità di valutare con precisione i mezzi necessari per ciascun settore. Occorre dunque basarsi sulla natura dell'attività come definita nel regolamento e considerare che — relativamente alle attività operative indipendenti dell'OLAF — questo ne prevede alcune esplicitamente (le indagini), altre implicitamente (il sostegno alle indagini delle autorità giudiziarie nazionali).

La recente evoluzione dell'attività operativa evidenzia due elementi positivi: è andato in porto lo sforzo di chiudere i casi avviati dall'OLAF e sono stati introdotti metodi di gestione più efficaci.

**A. ATTIVITÀ ESPLICITAMENTE PREVISTE DAL REGOLAMENTO (CE) N. 1073/1999: LE INDAGINI**

Le garanzie di indipendenza investigativa (statuto del direttore e ruolo del comitato) superano di lungi le garanzie di indipendenza riconosciute ai normali organi di indagine amministrativa (per esempio l'IDOC), eppure attualmente restano soggette unicamente al diritto amministrativo. Nella prospettiva di un loro eventuale approdo penale, sarebbe opportuno che integrassero anche le norme di diritto penale nazionale e i principi sopranazionali (convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e Carta UE).

**a) Distinzione fra indagini interne e indagini esterne**

I criteri di tale distinzione non sono molto precisi: questo nuoce alla trasparenza delle decisioni nei casi misti, è causa di indagini parallele ed incide negativamente sulla tutela dei diritti individuali.

**b) Valutazione del funzionamento delle varie fasi del procedimento**

L'analisi delle raccomandazioni contenute nelle relazioni finali d'indagine dà un'immagine varia dell'attività d'indagine dell'OLAF. In termini generali, il comitato ritiene che la valutazione debba riguardare i risultati della funzione d'indagine e non limitarsi a elementi quantitativi: deve tenere conto delle reazioni delle autorità destinatarie. In quest'ottica, il comitato constata che si stanno producendo sforzi per accrescere la misura in cui le autorità giudiziarie tengono conto dell'apporto dell'OLAF, ma sottolinea che l'assenza di un efficace controllo di legittimità e lo statuto «misto» dell'Ufficio hanno, in una certa misura, minato la legittimità e la credibilità dei suoi contributi.

**B. ATTIVITÀ IMPLICITAMENTE PREVISTE DAL REGOLAMENTO (CE) N. 1073/1999: LA COOPERAZIONE DELL'OLAF CON LE AUTORITÀ GIUDIZIARIE NAZIONALI**

La problematica dei rapporti fra l'OLAF e le autorità giudiziarie nazionali deriva dall'incertezza della loro base giuridica. Tali rapporti si svolgono nell'ambito del seguito giudiziario di un'indagine, ovvero dell'attività di sostegno. Questa attività si è rivelata utilissima e costituisce un prolungamento indispensabile dell'attività d'indagine. Tuttavia, deve essere considerata un'attività dell'OLAF che opera come servizio indipendente. A termine, dovrebbe rientrare nelle competenze della futura procura europea. In un periodo transitorio, richiederebbe l'adozione di regole interne relative alla partecipazione dell'OLAF. Il legislatore dovrebbe precisarne la base giuridica e inquadrarle.

## CAPITOLO III

**RACCOMANDAZIONI DEL COMITATO: MIGLIORARE IL FUNZIONAMENTO DELL'OLAF E PREPARARE LA TRANSIZIONE VERSO LA PROCURA EUROPEA**

Il comitato formula raccomandazioni dirette a consentire all'OLAF di svolgere pienamente la sua missione ed evolvere verso quel ruolo di «ausiliario di giustizia» cui faceva allusione il presidente Prodi esponendo il suo piano d'azione. Questi sottolineava inoltre la necessità di riflettere sull'opportunità di riorganizzare le attività dell'OLAF intorno alla missione definita dal legislatore. L'OLAF ha in effetti incontrato difficoltà nel definire il contenuto delle sue diverse missioni e il modo in cui si articolano fra di loro e con le missioni dei partner.

**A. ARTICOLARE LA FUNZIONE D'INDAGINE CON LE ALTRE FUNZIONI DELL'OLAF**

L'OLAF assolve missioni assai diverse: indagini, supporto alle indagini delle autorità nazionali e contributo all'azione politica e legislativa della Commissione in materia di lotta contro la frode al bilancio comunitario. Con l'esperienza, il problema della loro sinergia si pone in termini nuovi e la maggiore difficoltà sta nella coerenza del tutto.

**1. Necessità di migliorare l'organizzazione dell'attività dell'OLAF in funzione di una politica d'indagine**

Il comitato è favorevole all'applicazione del principio di proporzionalità e di una politica d'indagine chiaramente definita che precisi i criteri di scelta, indispensabili dati il principio di sussidiarietà e i mezzi limitati. L'indipendenza della decisione del direttore di avviare un'indagine implica che questi possa fare una scelta responsabile sulla scorta dei suddetti criteri e specificare meglio, a beneficio degli investigatori, l'obiettivo dell'indagine, il suo ambito, i mezzi e le risorse da impiegare e la natura degli elementi di prova da ricercare. Tale politica dovrebbe consentire anche di definire il ruolo delle indagini dell'OLAF rispetto alle procedure nazionali e comunitarie, di stabilire ordini di priorità e favorire la trasparenza e quindi l'autonomia delle decisioni.

**2. Necessità di modificare lo statuto dell'OLAF**

La struttura del regolamento (CE) n. 1073/1999 e della decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom della Commissione poggia sulla distinzione fra l'esercizio autonomo della nuova missione d'indagine e i compiti svolti dall'Ufficio in quanto servizio della Commissione. All'atto pratico, la distinzione non è sempre chiara.

**a) Organizzazione interna dell'OLAF**

**Raccomandazione n. 1:** creare una struttura che distingua i servizi incaricati di funzioni indipendenti dai servizi incaricati di funzioni «Commissione» e chiarire la ripartizione delle competenze fra l'OLAF e i servizi e le DG della Commissione in materia di cooperazione amministrativa.

**Raccomandazione n. 2:** stabilire una categoria statutaria (agenti temporanei o funzionari) adeguata alle funzioni.

**Raccomandazione n. 3:** stabilire un regime di bilancio per l'OLAF che non sia d'ostacolo all'indipendenza delle indagini.

**b) Statuto amministrativo e responsabilità**

Integrare lo statuto amministrativo dell'OLAF nella struttura della Commissione potrebbe creare conflitti di interessi nei casi in cui la Commissione deve intervenire in qualità di difensore nell'ambito di un ricorso introdotto da un funzionario, che quella deve tutelare contro eventuali provvedimenti assunti nell'ambito o in forza di un'indagine dell'OLAF, ovvero da un membro di un'istituzione.

Analogamente, per quanto riguarda lo statuto del direttore dell'OLAF, la regolamentazione gli attribuisce funzioni in ambito disciplinare, assimilandolo all'AIPN, nel contempo di direzione delle indagini e di esame dei reclami contro gli atti investigativi, cosa concepibile in diritto amministrativo ma problematica nell'ambito di indagini che possono sfociare in un'azione penale.

**c) Relazioni esterne dell'OLAF**

**Raccomandazione n. 4:** definire con precisione le missioni, la posizione, le relazioni con i partner e gli interventi nei diversi procedimenti, soprattutto disciplinari, dell'OLAF; regolamentare le funzioni di sostegno dell'OLAF alle autorità giudiziarie precisandone il contesto giuridico.

**B. MECCANISMI E STRUTTURE NECESSARIE ALL'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE DI INDAGINE**

L'Ufficio esamina le indagini come atti preparatori assimilabili agli atti amministrativi classici. L'OLAF non dispone infatti, nei confronti delle persone, di tutti i poteri coercitivi tipici di un contesto penale. Ha tuttavia notevoli facoltà, può infatti accedere a locali o documenti, ha anche il dovere di deporre. L'azione dell'OLAF può quindi sconfinare nelle libertà individuali. Per questo,

il comitato ritiene che un controllo di legittimità puramente interno sia insufficiente e comporti diversi inconvenienti. Le sue raccomandazioni vertono sui seguenti punti:

### 1. Regole procedurali

**Raccomandazione n. 5:** perché si riesca a tenere maggiormente conto dell'approdo penale delle indagini, il comitato rinnova all'OLAF la raccomandazione formulata nella prima relazione di attività relativamente all'introduzione di regole procedurali interne adeguate alle diverse fasi dell'indagine e sufficientemente precise da garantire il rispetto dei principi esistenti.

### 2. Controllo di legittimità delle indagini

Nella pratica del controllo di legittimità degli atti investigativi, l'OLAF riconosce la necessità di rispettare le disposizioni di cui al considerando 10 del regolamento (CE) n. 1073/99, ma rinvia la responsabilità di tale controllo ad altri organi rischiando così di ridurne l'efficacia. Il comitato ritiene quindi utile ricordare di avere evidenziato questo punto debole e proposto adeguate soluzioni sin dall'entrata in vigore del suddetto regolamento.

## C. RUOLO E STATUTO DEL COMITATO

Il comitato ricorda le due funzioni attribuitegli dal regolamento: il controllo regolare della funzione di indagine e l'assistenza al direttore dell'Ufficio nello svolgimento dei suoi compiti.

Per il futuro è stato suggerito, per quanto attiene al controllo di legittimità, di rafforzare le competenze del comitato conferendogli una nuova funzione, vietatagli dall'attuale regolamento. Il comitato nutre riserve su questa formula.

Data la sua composizione, che ne governa il funzionamento (riunioni mensili), il principale punto di forza del comitato è costituito dall'indipendenza e dall'imparzialità delle sue valutazioni. Se gli fosse conferita una competenza decisionale nello svolgimento delle indagini, il suo statuto si modificherebbe necessariamente in statuto permanente integrato nelle istituzioni comunitarie: i poteri del comitato sarebbero rafforzati ma la sua indipendenza e imparzialità potrebbero risultare diminuite.

Per questo, il comitato aveva proposto di istituire un «avvocato delle libertà» che lo avrebbe assistito nell'esercizio delle sue nuove funzioni.

Il comitato ritiene inoltre di poter contribuire, sulla base dei suoi lavori, alla soluzione delle difficoltà incontrate dall'OLAF nel definire i rapporti con i diversi partner, da cui origina buona parte dei problemi posti dalla sua attività operativa.

**Raccomandazione n. 6:** attribuire esplicitamente al comitato una missione interistituzionale di coordinamento fra i vari partecipanti all'azione operativa di protezione degli interessi finanziari comunitari, diretta a evitare problemi di confusione o conflitti di competenze.

In relazione al proprio statuto, il comitato richiama nuovamente l'attenzione delle istituzioni sul fatto che deve poter disporre dei mezzi necessari alla sua missione, sia sul piano delle informazioni che devono essere messe a sua disposizione, sia sul piano della posizione amministrativa e di bilancio che deve garantire il suo buon funzionamento. In particolare, ribadisce la sua specificità, essere cioè un organo indipendente che rende conto a tutte le istituzioni. Per asserire tale specificità, bisognerebbe circostanziare lo statuto dei membri del comitato. Il funzionamento del comitato, inoltre, e il suo segretariato (sede, assunzione e carriera del personale, bilancio) dovrebbero essere completamente autonomi dagli organi controllati.

## CONCLUSIONI

Il trattato che istituisce una costituzione per l'Europa offre una prospettiva concreta all'evoluzione dell'attuale sistema di protezione degli interessi finanziari, laddove prevede l'organizzazione delle modalità di esercizio delle competenze di Eurojust per quanto riguarda l'avvio di indagini penali nel settore della protezione degli interessi finanziari e il loro coordinamento, e prevede di istituire una procura europea a partire da Eurojust, che dovrebbe incaricarsi di quei compiti, aggiungendovi il rinvio a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol.

Il regolamento(CE) n. 1073/99 aveva dato indicazioni circa l'approdo potenzialmente penale delle conclusioni e delle informazioni ottenute nell'ambito delle indagini dell'OLAF, subordinandone lo svolgimento al rispetto di regole e principi più vincolanti di quelli applicabili alle indagini previste dallo statuto; l'effetto di queste disposizioni è stato tuttavia insufficiente. Considerati anche gli esiti dell'audit della Corte dei conti, sarà opportuno definire nuovi orientamenti, nell'ambito del riesame del richiamato regolamento, per preparare la transizione verso il dispositivo previsto dalla costituzione e migliorare sia l'organizzazione interna dell'OLAF, sia i rapporti con i suoi partner.

In questo modo, dovrebbero trovare spunto per una soluzione molti dei problemi affrontati finora dall'OLAF, agevolando la transizione verso una procura europea.