



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 31 agosto 2011 (07.09)
(OR. en)**

13670/11

**Fascicolo interistituzionale:
2006/0084 (COD)**

**GAF 17
FIN 588
CODEC 1359**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Vítor CALDEIRA, Presidente della Corte dei conti europea
Data:	26 luglio 2011
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
Oggetto:	Parere n. 6/2011 sulla proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (Euratom) n. 1074/1999

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il Parere n. 6/2011 della Corte dei conti sulla proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (Euratom) n. 1074/1999.

All.: Parere n. 6/2011 sulla proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (Euratom) n. 1074/1999

ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΑ ΣΜΕΤΗΑ ΠΑΛΑΤΑ
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Parere n. 6/2011

sulla proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (Euratom) n. 1074/1999

(presentato in virtù dell'articolo 325, TFUE)

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 325, paragrafo 4,

vista la proposta modificata della Commissione europea¹;

vista la richiesta di un parere su tale proposta, presentata dal Parlamento europeo e pervenuta alla Corte il 13 maggio 2011;

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

INTRODUZIONE

1. L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), istituito nel 1999², è una direzione generale della Commissione ma gode di piena indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni di indagine. Il regolamento n. 1073/1999³ (di seguito "il regolamento OLAF") assegna all'OLAF l'obiettivo generale di contribuire alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, attribuendo ad esso due compiti principali: svolgere le indagini amministrative e assistere gli Stati membri al fine di tutelare il bilancio dell'Unione contro le frodi, contribuendo inoltre all'elaborazione e allo sviluppo dei metodi di lotta contro la frode, nonché contro ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione.

¹ COM(2011) 135 definitivo del 17 marzo 2011 - Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (EURATOM) n. 1074/1999.

² Decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom della Commissione, del 28 aprile 1999 che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 20).

³ Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 1). Le disposizioni del regolamento n. 1074/1999 sono identiche al disposto del regolamento n. 1073/1999, ma sono state adottate su una base giuridica diversa (articolo 203 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica).

2. La Commissione ha inoltre incaricato l'OLAF di preparare le iniziative legislative e regolamentari della Commissione aventi come obiettivo la prevenzione delle frodi, nonché tutte le altre attività operative in materia di lotta contro la frode, compresa la gestione dei programmi di finanziamento.

3. Per le proprie indagini ai fini della lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, l'Ufficio non può basarsi esclusivamente sul regolamento OLAF, ma deve sempre poter disporre di una base giuridica aggiuntiva per intraprendere azioni investigative in casi specifici, sia per indagini esterne negli Stati membri sia per indagini interne nell'ambito delle istituzioni, degli organi ed organismi dell'UE⁴.

4. La Commissione ha inoltre autorizzato l'OLAF a svolgere indagini riguardo a qualsiasi fatto o atto compiuto in violazione di disposizioni dell'UE, compresi gravi inadempimenti degli obblighi professionali da parte del personale e dei membri delle istituzioni e degli organismi dell'Unione⁵. Il regolamento OLAF non si applica a tali casi, che non incidono sugli interessi finanziari dell'Unione. L'intervento dell'OLAF è quindi basato sull'articolo 86 dello statuto del personale e/o sulle decisioni interne adottate dalle istituzioni che prevedono questo tipo di indagini.

5. La revisione del regolamento OLAF è costantemente oggetto di dibattito dal 2003⁶. La proposta modificata qui esaminata rappresenta il terzo tentativo di modificare il regolamento OLAF. Le due proposte precedenti non sono riuscite a ottenere un consenso⁷. Al fine di preparare il terreno per la terza proposta

⁴ Per gli strumenti giuridici più importanti, cfr. l'**allegato** al presente parere.

⁵ Cfr. articolo 2 della decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom, della Commissione.

⁶ Relazione della Commissione - Valutazione delle attività dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), COM(2003) 154 definitivo del 2 aprile 2003.

⁷ La prima proposta è stata pubblicata nel febbraio 2004 (cfr. COM(2004) 103 definitivo del 10 febbraio 2004) e revocata nel marzo 2007. La seconda è stata pubblicata nel maggio 2006 (cfr. COM(2006) 244 definitivo del 24 maggio 2006) ed è ora sostituita dalla proposta modificata esaminata nel presente parere.

modificata, è stato redatto nel luglio 2010 un documento di riflessione sulla riforma dell'OLAF⁸.

6. È stato inoltre presentato un progetto di modifica della decisione della Commissione⁹ affinché l'OLAF mantenga l'attuale statuto di direzione generale della Commissione.

7. Non è stato dato seguito agli orientamenti politici formulati dal Presidente della Commissione¹⁰, volti ad assegnare all'OLAF la piena indipendenza al di fuori della Commissione¹¹. Al contrario, il progetto di decisione della Commissione rafforza il ruolo di quest'ultima nel processo di selezione del direttore generale dell'OLAF e limita i poteri di autorità investita del potere di nomina di cui gode quest'ultimo nei confronti del personale dell'Ufficio¹².

⁸ SEC(2010) 859 del 6 luglio 2010.

⁹ Progetto preliminare di decisione della Commissione che modifica la propria decisione (1999/352/CE, CECA, Euratom) del 28 aprile 1999 che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, SEC(2011) 343 definitivo del 17 marzo 2011.

¹⁰ Alla pag. 37 degli orientamenti politici per la prossima Commissione (*Political Guidelines for the next Commission*, 28 ottobre 2009, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf), il Presidente Barroso auspica l'adozione di nuove misure, ad esempio nel settore della gestione finanziaria, precisando che, essendo divenuto pienamente operativo, l'OLAF dovrebbe ora essere totalmente indipendente dalla Commissione.

¹¹ Nella sua lettera di incarico del 27 novembre 2009, il Presidente aveva assegnato al Commissario responsabile per i settori fiscalità e unione doganale, audit e lotta anti-frode, il compito di preparare la creazione dell'OLAF quale servizio pienamente indipendente esterno alla Commissione.
Cfr. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/mission_letters/pdf/semeta_taxation_en.pdf.

¹² Nella misura necessaria a preservare l'indipendenza dell'Ufficio (proposta relativa al nuovo articolo 6, paragrafo 1, della decisione).

8. Le seguenti osservazioni tengono conto delle raccomandazioni espresse nei precedenti pareri della Corte¹³ nonché dei risultati dell'audit dell'Ufficio esposti nella relazione speciale n. 2/2011¹⁴.

OSSERVAZIONI GENERALI

9. La Corte concorda con la Commissione riguardo alla necessità di migliorare l'efficienza, l'efficacia e il rispetto dell'obbligo di render conto dell'OLAF, preservandone al contempo l'indipendenza sul piano investigativo¹⁵.

Esigenza di semplificare e consolidare la normativa antifrode

10. La Corte si rammarica che la Commissione non abbia dato seguito alla raccomandazione, ribadita dalla Corte¹⁶, di semplificare e consolidare la normativa antifrode attualmente in vigore e di porre rimedio alle debolezze rilevate per quanto concerne i poteri e le procedure dell'OLAF in questo contesto¹⁷. Un eventuale consolidamento in tal senso dovrebbe includere il

¹³ Parere n. 8/2005 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla reciproca assistenza amministrativa per la tutela degli interessi finanziari della Comunità contro la frode e ogni altra attività illecita (GU C 313 del 9.12.2005, pag. 1) e Parere n. 7/2006 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) (GU C 8 del 12.1.2007, pag. 1).

¹⁴ Seguito dato alla relazione speciale n. 1/2005 concernente la gestione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions>.

¹⁵ Cfr. in particolare i considerando 2, 5, 7, 9, 11 e 19 della proposta modificata e la nota della Commissione IP/11/321 del 17 marzo 2011 che fornisce una sintesi della proposta modificata.

¹⁶ Cfr. paragrafo 36 del parere n. 8/2005, paragrafo 5 del parere n. 7/2006, paragrafo 112 della relazione speciale n. 8/2007 (GU C 20 del 25.1.2008, pag. 1) e paragrafo 71 (seguito dato alla raccomandazione n. 3) della relazione speciale n. 2/2011, <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions>.

¹⁷ Il Parlamento europeo ha accolto la raccomandazione della Corte già nel 2006 (cfr. paragrafi 28 - 32 della Risoluzione del Parlamento europeo sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità e la lotta contro la frode - Relazione annuale

regolamento OLAF, il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità¹⁸ e il regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità¹⁹.

11. In assenza di un consolidamento di questo tipo, la certezza del diritto è compromessa a causa della coesistenza di disposizioni sovrapposte, incoerenti o persino incompatibili, difficili da comprendere e da applicare (cfr. inoltre i paragrafi 22 - 24 e 35).

Necessità di definire chiaramente la nozione di “interessi finanziari dell’Unione”

12. La Corte ribadisce la propria raccomandazione²⁰ in merito alla necessità di definire in modo chiaro la nozione di “interessi finanziari” dell’Unione, fondamentale per tutta la normativa antifrode.

13. La Corte attira inoltre l’attenzione sulla giurisprudenza della Corte di giustizia²¹, che ha respinto nel 2003 un’interpretazione restrittiva della nozione di “interessi finanziari” basata sulla definizione di “irregolarità” fornita all’articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del

2004 del 15 giugno 2006 (P6_TA(2006)0277) (GU C 300 E del 9.12.2006, pag. 508)). Anche il Consiglio raccomandava che gli strumenti giuridici per combattere le frodi fossero consolidati in un unico quadro normativo (cfr. paragrafo 6 delle conclusioni del Consiglio sulla riforma dell’Ufficio europeo per la lotta antifrode, adottate dal Consiglio il 6 dicembre 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/118236.pdf).

¹⁸ GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1.

¹⁹ GU L 292 del 15.11.1996, pag. 2.

²⁰ Cfr. paragrafo 38 del parere n. 8/2005.

²¹ Paragrafi 82 - 95 della sentenza della Corte del 10 luglio 2003 nella causa C-11/00 *Commissione delle Comunità europee/Banca centrale europea* (GU C 213 del 6.9.2003, pag.1).

Consiglio. La Commissione, tuttavia, non ha mai proposto di modificare il regolamento alla luce della giurisprudenza citata.

14. La modifica²² del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio è particolarmente importante nel contesto della lotta contro le frodi in materia di IVA²³. Queste frodi costituiscono una grave minaccia non solo per i bilanci degli Stati membri, ma anche per la riscossione delle risorse proprie dell'Unione²⁴.

Necessità di un controllo indipendente della legittimità delle indagini in corso

15. La Corte apprezza la proposta di introdurre delle disposizioni in materia di garanzie procedurali e prende atto della proposta di una procedura di revisione interna (cfr. anche i paragrafi 37 - 40). La Corte osserva tuttavia con rammarico che la proposta della Commissione non consentirà di raggiungere l'obiettivo di un controllo indipendente della legittimità degli atti d'indagine in corso. Affinché tale controllo sia efficace, deve essere espletato da un organo o da una persona indipendente dall'OLAF che abbia la facoltà di emettere pareri vincolanti. Questo controllo degli atti d'indagine in corso è particolarmente necessario nei casi in cui, per questioni di riservatezza, le persone interessate non sono state informate di essere oggetto di indagine.

²² Qualora la questione non sia affrontata nell'ambito della rifusione della normativa antifrode.

²³ Le entrate provenienti dall'IVA fanno parte delle risorse proprie dell'UE. Tuttavia, la definizione del concetto di « irregolarità » di cui al regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 non copre le frodi IVA in quanto si applica unicamente alle violazioni concernenti le risorse proprie riscosse direttamente per conto delle Comunità.

²⁴ Cfr. relazione speciale n. 8/2007 sulla cooperazione amministrativa in materia di imposta sul valore aggiunto (GU C 20 del 25.1.2008, pag. 1).

Necessità di una protezione efficace ed equivalente degli interessi finanziari

16. La Corte precisa che l'ex articolo 280, paragrafo 4, CE è stato riformulato nell'articolo 325, paragrafo 4, TFUE, che ora impone espressamente al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare le misure necessarie al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente degli interessi finanziari dell'Unione nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Attualmente le indagini dell'OLAF sono soggette a condizioni divergenti stabilite nell'ambito di decisioni interne dalle varie istituzioni, organi e organismi dell'Unione²⁵.

Sebbene riconosca che possa esser necessario tener conto della natura stessa di talune istituzioni, organi e organismi dell'Unione, la Corte ritiene comunque che queste decisioni interne non siano necessariamente giustificabili in tutti i casi e che possano finire col limitare la portata delle attività investigative dell'OLAF, mettendo così a repentaglio la protezione efficace ed equivalente degli interessi finanziari dell'Unione.

Necessità di norme chiare per lo svolgimento di indagini a fronte di colpa grave relativa a questioni di natura non finanziaria

17. Avendo fondamento nell'articolo 325 del TFUE, il campo d'applicazione del regolamento OLAF è limitato alle indagini relative ad irregolarità lesive degli interessi finanziari dell'Unione. Sono necessarie norme chiare che disciplinino le indagini su casi interni di colpa personale grave che non ledono gli interessi finanziari dell'Unione ma che possono dar luogo a procedimenti disciplinari o penali, o a procedimenti dinnanzi la Corte di giustizia europea. La normativa vigente è molto succinta al riguardo e si applica esclusivamente ai membri del personale contemplati dallo statuto del personale e dal regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea²⁶. A parere della Corte, il legislatore dovrebbe

²⁵ Cfr. articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 1073/1999.

²⁶ Cfr. articolo 86, paragrafo 2 dello statuto dei funzionari.

considerare quali opzioni offra il trattato per garantire che tutti i casi di colpa grave formino oggetto di indagini appropriate.

Necessità di mantenere una formulazione concisa, chiara e coerente

18. La Corte ritiene che, nel complesso, gli emendamenti apportati non riescano a conferire alle disposizioni del regolamento OLAF un carattere il più possibile conciso, chiaro e coerente. Un esempio a tale riguardo è l'uso dei termini "l'Ufficio" e "il direttore generale dell'Ufficio" che non sembra seguire alcuna logica particolare²⁷ e che risulta ulteriormente complicato dall'introduzione di disposizioni specifiche per la delega dei poteri di direttore generale ad altri agenti dell'Ufficio. Un altro esempio è costituito dalla formulazione vaga del nuovo articolo 4, paragrafo 6 proposto, in virtù del quale "l'Ufficio ricorre ad adeguati canali alternativi d'informazione" per notificare a un'istituzione i casi in cui i principali vertici gestionali o politici della stessa siano oggetto di indagine.

OSSERVAZIONI SPECIFICHE

Carattere prioritario della funzione investigativa fondamentale

19. La Corte raccomanda di sottolineare chiaramente, nella nuova formulazione dell'articolo 1 del regolamento OLAF, la priorità della funzione investigativa primaria dell'Ufficio rispetto ad altri compiti. L'efficacia dell'OLAF è strettamente dipendente dall'assegnazione di una parte più cospicua delle sue risorse alle attività di indagine.

²⁷ L'attuale regolamento, partendo dal presupposto che il direttore generale detiene tutti i poteri decisionali conferiti all'Ufficio, cerca di operare una distinzione fra situazioni in cui il direttore generale può delegare i propri poteri ad altri membri del personale dell'Ufficio e situazioni in cui non è autorizzato a farlo. Si veda a tale proposito anche il progetto di raccomandazione del Mediatore europeo, del 9 dicembre 2010, in merito all'inchiesta sulla denuncia 856/2008/BEH contro OLAF, paragrafi 92 - 104.

Necessità di chiarire i concetti fondamentali

20. La Corte accoglie con favore l'intento di definire una serie di concetti chiave nel nuovo testo proposto per l'articolo 2. La proposta però è incompleta in quanto riguarda unicamente i termini "indagini amministrative", "persona interessata" e "statuto". Dovrebbero essere incluse anche definizioni, o riferimenti a testi legislativi pertinenti che contengano già tali definizioni²⁸, di altri termini fondamentali come "frode", "corruzione", "reato grave", "irregolarità", "autorità competente dello Stato membro", "direttamente interessato", "indirettamente interessato", "testimone", "informatore", "colloquio" e "dichiarazione". Il regolamento dovrebbe inoltre definire che cosa si debba intendere per "indagini amministrative degli Stati membri" e dovrebbe usare una terminologia specifica per le situazioni in cui le accuse iniziali contro una persona interessata non hanno potuto essere comprovate²⁹.

21. La Corte attira l'attenzione sul fatto che la definizione del concetto di "indagine amministrativa" fornita nella proposta di articolo 2 non è coerente con la formulazione proposta per l'articolo 3, paragrafo 2. L'articolo 2 limita il compito dell'OLAF all'accertamento dell'irregolarità delle attività oggetto di indagine³⁰. L'Ufficio non è tenuto ad accertare se un'irregolarità sia frutto di un atto deliberato o di un'omissione. A norma dell'articolo 3, paragrafo 2, l'OLAF dovrebbe mirare ad accertare l'esistenza di una frode, di un atto di corruzione o di un'altra attività illecita. L'OLAF dovrebbe pertanto indagare sulle

²⁸ Qualora la normativa antifrode non sia oggetto di rifusione.

²⁹ Cfr. paragrafo 35 della relazione speciale n. 2/2011.

³⁰ A norma dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95, costituisce "irregolarità" qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita.

responsabilità individuali delle persone fisiche non appartenenti alle istituzioni, organi e organismi dell'UE, riguardo agli atti passibili di sanzioni penali.

Sono necessarie modifiche al regolamento n. 2185/96

22. L'attuale articolo 3 del regolamento OLAF dispone che, ai fini delle indagini esterne, l'OLAF esercita la competenza conferita alla Commissione dal regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 ad eseguire controlli e verifiche sul posto presso gli operatori economici. Il nuovo articolo 3, paragrafo 2 proposto, e la modifica proposta dell'articolo 4, paragrafo 3, estende il possibile uso delle procedure stabilite dal regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 a una serie di situazioni non contemplate dal regolamento³¹.

23. Al contempo, il nuovo articolo 3, paragrafo 2, proposto limita lo svolgimento di controlli e verifiche sul posto ai casi di spese ingiustificate, mentre il regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 si applica anche ai casi di irregolarità che recano pregiudizio alle entrate provenienti da risorse proprie riscosse direttamente per conto dell'Unione.

24. Non essendo stata proposta una rifusione della normativa antifrode (cfr. paragrafo 11), né alcuna modifica al regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96, non risulterà chiaro al lettore del regolamento che esso si applica anche per altri fini e a condizioni diverse da quelle ivi stabilite. Come precisato dalla Corte nel parere n. 7/2006³², ciò è contrario all'accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria, in virtù del quale nella redazione degli atti si tiene conto dei soggetti ai quali essi debbono applicarsi, affinché tali soggetti

³¹ Ad esempio per ottenere elementi probatori pertinenti ai fini delle indagini interne.

³² Cfr. paragrafo 5 del parere.

possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi³³. Se non si giungesse a un accordo sulla rifusione, la Commissione dovrebbe proporre i conseguenti emendamenti al regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96, in conformità del paragrafo 19 dell'accordo interistituzionale.

Rafforzamento della cooperazione con le autorità competenti degli Stati membri

25. La Corte sottolinea che ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del TUE, gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. La Corte prende atto del proposto articolo 3, paragrafo 3, inteso ad assicurare che il personale dell'Ufficio possa avere accesso, alle stesse condizioni delle autorità competenti degli Stati membri e nel rispetto della normativa nazionale, a tutte le informazioni e alla documentazione relative alla questione oggetto di indagine, necessarie per uno svolgimento efficace ed efficiente dei controlli e delle verifiche in loco. La Corte intende tale requisito come riferito non solo alle informazioni e ai documenti detenuti dagli operatori economici³⁴ ma anche alle informazioni in possesso delle autorità e degli organismi che partecipano alla gestione concorrente dei fondi dell'Unione.

26. Il nuovo articolo 3, paragrafo 4 proposto impone agli Stati membri di designare un servizio di coordinamento antifrode, il quale deve garantire una cooperazione e uno scambio di informazioni efficaci con l'Ufficio. Se un migliore coordinamento non può che essere positivo, un servizio di questo tipo non può bastare, di per sé, a far fronte alle difficoltà che l'OLAF incontra quando svolge controlli e verifiche in loco nel settore delle spese dirette. Il

³³ Cfr. paragrafo 3 dell'accordo. Il paragrafo 16 arriva a stabilire che un testo giuridico dovrebbe evitare il più possibile il rinvio ad altri atti (GU C 73 del 17.3.1999, pag. 1).

³⁴ Per gli operatori economici, una disposizione simile esiste già all'articolo 7 del regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96.

problema in questo ambito specifico è che non tutti gli Stati membri hanno creato o designato autorità dotate dei poteri necessari per assistere in maniera efficace le azioni investigative dell'OLAF³⁵. La Corte suggerisce che il nuovo articolo 3, paragrafo 3, proposto venga emendato in modo da consentire all'OLAF di richiedere l'assistenza di un'autorità appropriata incaricata dell'applicazione della normativa, affinché possa espletare le proprie verifiche ed ispezioni³⁶.

Chiarire l'importanza dello statuto del personale per le indagini interne

27. La Corte raccomanda che l'articolo 4 sulle indagini interne modificato contenga un chiaro riferimento allo statuto del personale, data l'importanza di quest'ultimo ai fini delle indagini interne dell'OLAF. A norma dell'articolo 22 *bis* dello statuto del personale, qualsiasi elemento di prova che possa lasciar presumere una possibile attività illecita e, in particolare una frode o un atto di corruzione, deve essere comunicato all'OLAF; l'allegato IX dello statuto reca disposizioni per lo svolgimento di indagini amministrative ai fini dell'adozione di procedure disciplinari.

Evitare confusioni riguardo all'avvio delle indagini

28. La proposta di modifica dell'articolo 5 sull'avvio delle indagini contiene disposizioni complicate formulate in modo vago. L'articolo 5, paragrafo 1, potrebbe essere interpretato nel senso che l'Ufficio è libero di non avviare indagini riguardo a presunti atti di frode o corruzione o ad altre attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione nell'ambito delle istituzioni, degli organi o organismi dell'UE, anche in presenza di sufficienti sospetti.

³⁵ Cfr. paragrafi da 40 a 42 della relazione speciale n. 2/2011.

³⁶ Una disposizione simile compare all'articolo 20 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002 concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (GU L 1 del 4.1.2003, pag. 1).

29. Emendamenti vengono apportati anche all'articolo 5, paragrafi 4 e 5, per completare le procedure descritte agli articoli 22 *bis* e 22 *ter* dello statuto del personale relative a casi in cui un membro del personale comunichi all'Ufficio informazioni inerenti a un sospetto di frode o irregolarità. Per una questione di chiarezza, sarebbe più appropriato proporre che tali modifiche vengano invece apportate allo statuto del personale, anche considerato che la sfera di applicazione di quest'ultimo è più ampia di quella del regolamento OLAF (cfr. paragrafo 4).

Accelerazione della valutazione iniziale dei casi e della successiva indagine

30. La Corte accoglie favorevolmente la nuova formulazione proposta per l'articolo 5, paragrafo 4, in virtù della quale il direttore generale dell'Ufficio decide, nei due mesi successivi al ricevimento da parte dell'Ufficio della richiesta presentata da un'istituzione, organo o organismo dell'Unione o da uno Stato membro, se avviare o meno un'indagine. La Corte raccomanda di prevedere inoltre un termine massimo per la valutazione nei casi in cui le informazioni iniziali fornite all'Ufficio provengano da altre fonti.

31. Il nuovo testo dell'articolo 6, paragrafo 6, prevede che, qualora si constati che un'indagine non possa essere chiusa entro dodici mesi dalla sua apertura, l'Ufficio ne comunica le ragioni al comitato di vigilanza ogni sei mesi; attualmente tali informazioni devono essere fornite solo una volta dopo nove mesi. La formulazione della nuova disposizione non è chiara e potrebbe essere interpretata nel senso che il comitato di vigilanza deve essere informato, per la prima volta, dopo 18 mesi.

32. Per affrontare in maniera più efficace la questione della lunga durata delle indagini dell'OLAF³⁷, sarebbe opportuno indicare una durata standard di 12

³⁷ A norma dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.

mesi, prorogabile per un periodo massimo di sei mesi per volta unicamente sulla base di una decisione del direttore generale dell'Ufficio previa informazione del comitato di vigilanza³⁸.

Rafforzare le garanzie procedurali

33. L'articolo 7 *bis*, paragrafo 2 proposto, concernente le garanzie procedurali, fissa le norme relative ai colloqui con i testimoni e le persone interessate. Sarebbe opportuno chiarire che la persona con cui si è svolto il colloquio ha il diritto di non approvarne il resoconto redatto dall'Ufficio. Inoltre, l'eventuale obbligo per le persone non appartenenti a istituzioni, organi o organismi dell'UE di accettare l'invito a un colloquio o di firmarne il resoconto dovrebbe essere indicato esplicitamente. Infine, prima di raccogliere dichiarazioni nel contesto di controlli in loco, si dovrebbe informare le persone invitate a un colloquio circa i loro diritti; ad esse dovrebbe inoltre essere dato accesso al resoconto, redatto dall'Ufficio, delle dichiarazioni rilasciate.

34. Secondo la Corte, l'articolo 7 *bis*, paragrafo 4 proposto non dovrebbe ammettere eccezioni alla regola che consente alla persona interessata di esprimersi nella lingua ufficiale dell'Unione di sua scelta nel corso del colloquio con gli investigatori dell'Ufficio.

35. La Corte osserva che la formulazione proposta dell'articolo 7 *bis*, paragrafo 4 consente un più ampio esercizio dell'opzione consistente nel differire l'esecuzione dell'obbligo di invitare la persona interessata a presentare le sue osservazioni. In base al testo proposto, il direttore generale può prendere tale decisione qualora sussistano due condizioni: quando il caso in oggetto comporti il ricorso a procedure di indagine che rientrano nelle competenze di un'autorità giudiziaria nazionale e quando "occorra garantire la

³⁸ La Commissione ha proposto tale procedura nella sua risposta al paragrafo 80 della relazione speciale n. 1/2005 sulla gestione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU C 202 del 18.8.2005, pag. 1). Cfr. anche paragrafo 27 della relazione speciale n. 2/2011.

riservatezza dell'indagine". Tale formulazione non è in linea con l'articolo 1, paragrafo 2, dell'allegato IX dello statuto del personale, più restrittiva a tale riguardo in quanto limita l'uso di questa opzione ai "casi in cui occorra mantenere il segreto assoluto".

36. Nel caso in cui l'OLAF scelga di rinviare un'audizione, spesso viene impedito ai suoi investigatori di invitare le persone interessate a presentare le proprie osservazioni finché i lavori dell'autorità giudiziaria nazionale non sono conclusi. Ne consegue che l'OLAF non può chiudere il caso, anche qualora non debba intraprendere ulteriori attività di indagine. Poiché tali situazioni non sono in linea con il disposto dell'articolo 6, paragrafo 5, del regolamento OLAF, in base al quale le indagini si svolgono in modo continuativo, dovrebbero essere introdotte disposizioni appropriate per far fronte a tale evenienza.

Procedura di revisione interna

37. Il nuovo articolo 7 *ter* prevede una procedura di revisione interna, su richiesta di qualsiasi persona fisica interessata da un'indagine dell'OLAF concernente il rispetto delle garanzie procedurali da parte degli investigatori dell'Ufficio. È previsto che gli agenti dell'OLAF incaricati della procedura di revisione non accettino istruzioni da chicchessia e che informino il comitato di vigilanza qualora ritengano che un provvedimento adottato dal direttore generale comprometta la loro indipendenza.

38. Cononostante, la Corte ritiene che l'assoluta indipendenza richiesta dalle funzioni non sia garantita se le persone incaricate della procedura di revisione rimangono sotto l'autorità del direttore generale. Inoltre, non è chiaro se, e quando, il comitato di vigilanza riceva copia del parere che la persona incaricata di esaminare un caso ha presentato al direttore generale e della risposta motivata trasmessa alla persona interessata.

39. La procedura di revisione proposta verrebbe avviata solo su richiesta della persona interessata. Non coprirebbe i casi in cui le persone interessate

ignorano di essere oggetto di indagine da parte dell'OLAF in quanto la notifica a queste ultime è stata differita per mantenere la riservatezza dell'indagine.

40. La Corte suggerisce invece di istituire la figura dell'addetto alla revisione, il quale non dovrebbe essere né nominato dal direttore generale né soggetto alla sua autorità. L'addetto alla revisione, oltre a dover emettere pareri vincolanti su richiesta delle persone interessate, dovrebbe essere abilitato a emettere tali pareri in tutti i casi in cui il direttore generale preveda la trasmissione di informazioni alle autorità giudiziarie nazionali o in cui le indagini si protraggano per più di due anni. L'addetto alla revisione dovrebbe avere, a tal fine, pieno accesso ai fascicoli OLAF pertinenti e presentare i propri pareri sia al direttore generale sia al comitato di vigilanza.

Cooperazione con Eurojust, Europol e organizzazioni internazionali

41. L'articolo 10 *bis* proposto introduce disposizioni che prevedono la collaborazione dell'Ufficio con Eurojust, Europol e organizzazioni internazionali. L'obbligo per l'OLAF di informare Eurojust riguardo a sospetti di reati gravi sotto forma di frodi, corruzione o altre attività illecite è descritto in modo vago. La Corte raccomanda di introdurre criteri obiettivi per individuare in maniera appropriata i casi che richiedono effettivamente tale collaborazione, simili a quelli contenuti nell'«Accordo pratico sulle modalità di cooperazione fra Eurojust e l'OLAF»³⁹.

Chiarire il ruolo del comitato di vigilanza

42. Riguardo alle modifiche proposte per l'articolo 11 sul comitato di vigilanza, la Corte giudica favorevolmente la proposta secondo cui il comitato controllerà in futuro il funzionamento dello scambio di informazioni fra l'Ufficio e le

³⁹ Il punto 5 dell'accordo dispone che, al fine di identificare casi di collaborazione appropriati, l'OLAF informa quanto prima Eurojust di qualsiasi caso che implichi direttamente la cooperazione giudiziaria fra le autorità competenti di due o più Stati membri, o che riguardi uno Stato membro e la Comunità (GU C 314 del 9.12.2008, pag. 3.)

istituzioni, gli organi e gli organismi dell'UE. La Corte raccomanda che il controllo del comitato sia esteso anche agli scambi di informazioni fra l'Ufficio e le autorità degli Stati membri, compreso lo scambio di informazioni tramite Eurojust.

43. In base al nuovo articolo 11, paragrafo 1 proposto, la decisione in merito alla portata dell'accesso del comitato di vigilanza alle informazioni sulle indagini e ai fascicoli in possesso dell'OLAF verrebbe lasciata quasi interamente alla discrezione del direttore generale dell'Ufficio. La Corte raccomanda di chiarire che il comitato deve poter accedere ai fascicoli dell'OLAF per poter rilevare eventuali casi di interferenze con l'indipendenza dell'Ufficio.

44. Al fine di rafforzare il ruolo indipendente del comitato di vigilanza, la Corte raccomanda di precisare nel nuovo articolo 11, paragrafo 6, che il segretariato del comitato deve agire unicamente secondo le istruzioni di quest'ultimo e indipendentemente dall'OLAF e che non può essere nominato dal direttore generale né soggetto alla sua autorità⁴⁰.

45. La Corte raccomanda di tener conto della sentenza del Tribunale di primo grado del luglio 2008⁴¹ secondo la quale un'importante funzione del comitato di vigilanza è quella di proteggere i diritti delle persone oggetto di inchiesta da parte dell'OLAF. La Corte osserva che il ruolo del comitato a tale proposito rischia di essere ridotto dal momento che, in base al nuovo articolo 11,

⁴⁰ Esistono varie opzioni: si vedano ad esempio le disposizioni stabilite dalla decisione n. 235/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2008 che istituisce il Comitato consultivo europeo per la governance statistica (GU L 73 del 15.3.2008, pag. 17). A norma dell'articolo 4, paragrafo 4 della decisione, questo organo consultivo di alto livello istituito per rafforzare l'indipendenza, l'integrità e il rispetto dell'obbligo di render conto da parte di Eurostat sarà assistito da un segretariato fornito dalla Commissione, il quale dovrà però operare in modo autonomo.

⁴¹ Causa T-48/05 *Franchet e Byk/Commissione* dell'8 luglio 2008 (GU C 209 del 15.8.2008, pag. 44).

paragrafo 7 proposto, il direttore generale dell'OLAF non è più tenuto⁴² a informare il comitato dei casi che rendono necessaria la trasmissione di informazioni alle autorità giudiziarie di uno Stato membro prima che queste vengano trasmesse. A parere della Corte, ciò potrebbe essere compensato dall'introduzione della figura di un addetto alla revisione che riferisce al comitato (cfr. paragrafo 40).

La “procedura dello scambio di opinioni” può pregiudicare l'indipendenza investigativa

46. Il nuovo articolo 11 *bis* proposto introduce uno scambio di opinioni periodico a livello politico per discutere la politica dell'Ufficio in materia di indagini costringendo l'Ufficio (articolo 11 *bis*, paragrafo 4) ad “adottare provvedimenti opportuni tenendo conto dei pareri espressi nell'ambito dello scambio di opinioni”. Tale procedura potrebbe essere percepita come pregiudizievole per l'indipendenza del direttore generale nell'individuazione e definizione delle priorità d'indagine dell'Ufficio⁴³. Essa potrebbe inoltre evolvere in una sorta di consiglio di amministrazione *de facto* dell'Ufficio, senza che le responsabilità di coloro che vi partecipano siano chiaramente definite e senza che sia indicato un quadro procedurale per tale esercizio.

47. Se il proposto articolo 11 *bis* intende conseguire un maggior coinvolgimento di tutte le istituzioni nel funzionamento dell'Ufficio, la soluzione migliore

⁴² Attualmente l'articolo 11, paragrafo 7, del regolamento stabilisce che il direttore informa il comitato dei “casi che rendono necessaria la trasmissione di informazioni alle autorità giudiziarie di uno Stato membro”. Al paragrafo 168 della sentenza alla causa T-48/05, il Tribunale di primo grado ha affermato che “è innegabile che l'obbligo di consultare tale comitato prima di trasmettere informazioni alle autorità giudiziarie nazionali sia inteso a conferire diritti agli interessati”.

⁴³ Cfr. il principio guida n. 3 citato nella risoluzione (97)/24 sui venti principi guida nella lotta contro la corruzione adottata dal comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 6 novembre 1997, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=593789&>.

sarebbe di trasformare l'OLAF in un ufficio interistituzionale⁴⁴. Tale soluzione rispecchierebbe anche i cambiamenti introdotti dall'articolo 325 del TFUE riguardo a una protezione efficace ed equivalente degli interessi finanziari dell'Unione in tutte le istituzioni, organi e organismi dell'UE.

Chiarire il ruolo del direttore generale

48. La Corte ritiene non vi siano ragioni valide perché la Commissione proponga di cancellare dal presente articolo 12, paragrafo 3, l'obbligo di riferire alla Corte dei conti sui risultati delle indagini svolte dall'Ufficio.

49. La Corte prende atto del nuovo articolo 12, paragrafo 5 proposto che conferisce al direttore generale il potere di delegare l'esercizio di alcune sue funzioni ad altri membri del personale dell'Ufficio, in particolare per quanto riguarda le decisioni di avviare indagini o la facoltà di dirigere lo svolgimento delle indagini. La Corte attira l'attenzione sul rischio che la proposta possa rendere meno chiare le responsabilità fondamentali del direttore generale.

50. Il testo del proposto nuovo articolo 12, paragrafo 6, prevede che il direttore generale sia assistito da un "organismo interno" che consulta all'avvio di un'indagine, prima della chiusura di un'indagine e ogniqualvolta lo ritenga opportuno. La Corte attira l'attenzione sul rischio che questa procedura di consultazione possa impedire al direttore generale di agire rapidamente in situazioni di emergenza.

⁴⁴ Come esempio di tale ufficio interistituzionale cfr. la decisione che istituisce l'Ufficio di selezione del personale delle Comunità europee EPSO (decisione 2002/620/CE del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione, della Corte di giustizia, della Corte dei conti, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del Mediatore del 25 luglio 2002 (GU L 197 del 26.7.2002, pag. 53)).

Il presente parere è stato adottato dalla Sezione IV, presieduta da Igors LUDBORŽS, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 12 luglio 2011.

Per la Corte dei conti

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

ALLEGATO**PRINCIPALI ATTI LEGISLATIVI CONCERNENTI LE ATTIVITÀ
INVESTIGATIVE DELL'OLAF****Decisione che istituisce l'OLAF**

Decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom della Commissione, del 28 aprile 1999 che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 20).

Legislazione generale sulla protezione degli interessi finanziari⁽¹⁾

Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (noto anche come regolamento 'PIF') (GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1).

Norme generali concernenti le attività d'indagine⁽¹⁾

Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 1).

Regolamento (Euratom) n. 1074/99 del Consiglio del 25 maggio 1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 8).

I controlli e le verifiche sul posto presso operatori economici⁽¹⁾

Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (GU L 292 del 15.11.1996, pag. 2).

Norme sulla tutela dei dati

Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati (GU L 8 del 12.1.2001, pag.1).

Cooperazione con Eurojust

Decisione 2002/187/GAI del Consiglio del 28 febbraio 2002 che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità (GU L 63 del 6.3.2002, pag. 1), modificata da ultimo dalla decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008 (GU L 138 del 4.6.2009, pag. 14).

Indagini interne alle istituzioni, organismi, uffici e agenzie istituiti dai trattati o sulla base dei medesimi

Regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio, del 29 febbraio 1968, che definisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità ed istituisce speciali misure applicabili temporaneamente ai funzionari della Commissione (GU L 56 del 4.3.1968, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (UE, Euratom) n. 1080/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 (GU L 311 del 26.11.2010, pag. 1) (lo "statuto dei funzionari").

Circa 50 diverse decisioni interne adottate dalle istituzioni, dagli organi ed organismi ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1073/1999.

Laddove queste decisioni interne seguono il "modello di decisione" allegato all'accordo interistituzionale del 25 maggio 1999 concluso fra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione delle Comunità europee relativo alle indagini interne svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 15), vanno oltre la protezione degli interessi finanziari dell'Unione e indicano i termini e le condizioni per lo svolgimento di indagini interne relativamente alla prevenzione delle frodi, della corruzione e di qualsiasi attività illecita lesiva degli interessi dell'Unione.

Ulteriori informazioni sono disponibili nel sito internet dell'OLAF⁴⁵.

(1) Applicabile unicamente in caso di indagini relative alla protezione degli interessi finanziari.

⁴⁵ http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/index_it.html.