

**SCHEDA DI LETTURA n. 118**  
**dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo**  
**sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

<b>TITOLO:</b>	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda l'istituzione di un controllore delle garanzie procedurali		
<b>NUMERO ATTO</b>	<a href="#">COM(2014) 340</a>		
<b>NUMERO PROCEDURA</b>	2014/0173 (COD)		
<b>AUTORE</b>	Commissione europea		
<b>DATA DELL'ATTO</b>	11/06/2014		
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	24/06/2014		
<b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b>	22/09/2014		
<b>ASSEGNATO IL</b>	26/06/2014		
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	1 <sup>a</sup>	<b>Parere motivato entro</b>	31/07/2014
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> , 6 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>	<b>Oss.ni e proposte entro</b>	24/07/2014
<b>OGGETTO</b>	La proposta prevede l'istituzione di un controllore delle garanzie procedurali, incaricato di esaminare le denunce presentate da persone interessate da indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) in merito a una presunta violazione delle loro garanzie procedurali.		
<b>BASE GIURIDICA</b>	La proposta si fonda sull'articolo 325 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.		
<b>PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ</b>	La Commissione sottolinea che la proposta di regolamento <i>"non riduce in alcun modo i poteri e le responsabilità degli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari per combattere le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione"</i> . Ritiene pertanto che <i>"il conferimento a un controllore indipendente dell'incarico di esaminare denunce e di rilasciare autorizzazioni preventive</i>		

*all'OLAF" rispetti "appieno" il principio di sussidiarietà. D'altra parte, poiché l'OLAF è un organismo dell'Unione, qualsiasi ulteriore meccanismo di controllo dovrebbe essere posto allo stesso livello.*

In particolare, la Commissione rileva la **necessità** dell'azione proposta in quanto l'istituzione del controllore delle garanzie procedurali dovrebbe mettere a disposizione delle persone interessate dalle indagini interne ed esterne dell'OLAF un'ulteriore procedura di denuncia in caso di violazione dei loro diritti procedurali, consentendo altresì di rafforzare la percezione della responsabilità democratica dell'OLAF. In termini di **valore aggiunto**, il controllore delle garanzie procedurali dovrebbe garantire il *"massimo livello di tutela dei diritti procedurali, con il minore impatto possibile sulla durata e sull'efficacia delle indagini dell'OLAF"*. La Commissione ritiene inoltre che, verificando la legalità di determinate indagini a carico di membri delle istituzioni dell'Unione, ne conseguirebbe una valutazione in merito alla perseguibilità dei medesimi risultati con mezzi meno intrusivi.

In ottemperanza al principio di proporzionalità, la proposta si limita a quanto necessario per conseguire l'obiettivo prefisso.

#### **ANNOTAZIONI:**

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente comunicazione è stata **segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale**.

L'esame della proposta è stato avviato dalle Assemblee legislative di Germania, Finlandia, Malta, Repubblica Slovacca, Svezia e Paesi Bassi.

La proposta intende modificare il [\*regolamento \(UE, Euratom\) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode \(OLAF\) e che abroga il regolamento \(CE\) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento \(Euratom\) n. 1074/1999 del Consiglio\*](#).

Il quadro normativo che disciplina la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea comprende inoltre:

- il regolamento (Euratom, CE) n. 2185/1996 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 irregolarità;
- il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità;
- l'accordo interistituzionale del 25 maggio 1999 tra 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).

La proposta è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione ([\*SWD\(2014\) 183\*](#)), in cui sono esaminati diversi scenari possibili per conseguire gli obiettivi strategici dell'iniziativa. Dalla valutazione d'impatto effettuata emerge che la nomina di un controllore esterno delle garanzie procedurali, incaricato di trattare le denunce e autorizzare determinate indagini a carico di membri delle istituzioni, è la misura più efficace, in quanto consente di rafforzare le garanzie procedurali a un costo accettabile per il bilancio, soddisfacendo nel contempo l'obbligo di tutelare efficacemente gli interessi finanziari dell'UE.

I servizi della Commissione riferiscono inoltre delle 25 contestazioni presentate tra il 2011 e il 2013 ad istituzioni europee contro l'operato dell'OLAF. Si tratta di ricorsi presentati a:

- 1) l'Ombudsman europeo per motivi procedurali specifici, incluso l'accesso a documenti o a fascicoli;
- 2) il garante europeo per la protezione dei dati, per richieste di ulteriore accesso ai dati personali o relativi all'elaborazione dei dati nel corso dell'investigazione.

## Sintesi delle misure

La proposta prevede l'istituzione, all'*articolo 9 bis*, di un **controllore che stabilisca se siano rispettate le garanzie procedurali** di cui all'articolo 9 del regolamento n. 883/2013. Tale controllore sarà chiamato a svolgere due funzioni:

- esaminare le denunce presentate da persone oggetto di indagine in merito alla violazione delle loro garanzie procedurali;
- autorizzare l'OLAF a svolgere determinate indagini per quanto riguarda i membri delle istituzioni dell'Unione europea.

Quando riceve una denuncia, il controllore ne dovrà informare immediatamente il direttore generale dell'OLAF e offrire all'Ufficio la possibilità di risolvere la questione sollevata dal denunciante entro 15 giorni lavorativi. Il controllore dovrebbe esaminare la denuncia nell'ambito di un procedimento in contraddittorio, verificando la legittimità dell'indagine in questione<sup>1</sup>. Potrà quindi emettere una raccomandazione in merito alla denuncia che sarà trasmessa all'Ufficio e comunicata al denunciante. Qualora decidesse di non seguire la raccomandazione del controllore, il direttore generale dovrà motivare tale decisione in una nota acclusa alla relazione finale d'indagine trasmessa alle autorità nazionali o, se del caso, alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione europea in questione.

La Commissione specifica che la nuova procedura di denuncia non incide sulle altre procedure esistenti, come ad esempio quella prevista dallo Statuto dei funzionari dell'Unione europea, dal Mediatore europeo o dal garante europeo della protezione dei dati. In particolare, al controllore continueranno ad essere applicate le disposizioni del regolamento (CE) n. 45/2001 in materia di protezione dei dati (articoli 2, 4, 25 e 269).

L'*articolo 9 ter* disciplina le indagini a carico di membri delle istituzioni dell'UE. Viene proposta una nuova misura in base alla quale il direttore generale dell'OLAF dovrà prima ottenere l'autorizzazione del controllore qualora l'OLAF intenderà avvalersi della facoltà di ispezionare l'ufficio di tali membri presso i locali di un'istituzione dell'Unione nel corso di un'indagine interna, o di riprodurre il contenuto di documenti o di supporti di dati ivi conservati, a prescindere dalla natura del supporto sul quale i dati sono memorizzati<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda **la nomina e lo status del controllore**, l'*articolo 9 quater* prevede che questi e il suo supplente siano nominati di comune accordo dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione per un periodo di cinque anni non rinnovabile. Nella proposta si sottolinea l'opportunità che il controllore sia assunto al di fuori delle istituzioni dell'Unione europea anche se, a fini amministrativi, dovrebbe far capo alla Commissione, pur beneficiando di garanzie sufficienti ad assicurarne la piena indipendenza. L'invito a presentare candidature dovrà inoltre precisare le condizioni di ammissibilità e i criteri di selezione applicabili, la specificità delle funzioni, affidate di norma a persone che svolgono funzioni giurisdizionali, e il fatto che i candidati debbano essere in grado di assolvere ai propri compiti nella più completa indipendenza.

L'**incidenza sul bilancio** della proposta riguarda essenzialmente le risorse umane: si prevede di conferire al controllore lo *status* di consigliere speciale retribuito al grado AD15. Questo dovrebbe lavorare a tempo parziale (25% il primo anno e 50% in seguito), ed essere assistito da un

---

<sup>1</sup> Tuttavia, il controllore dovrebbe rispettare il potere discrezionale dell'OLAF di svolgere l'indagine in corso per non comprometterne l'indipendenza.

<sup>2</sup> Questa disposizione trova riscontro in un'analoga disposizione contenuta nella proposta relativa all'istituzione della Procura europea, in quanto la futura Procura europea dovrebbe poter richiedere l'autorizzazione alle autorità giudiziarie competenti degli Stati membri.

segretariato composto inizialmente da due persone appartenenti al gruppo di funzioni degli amministratori e da un/una assistente di segreteria del gruppo di funzioni dei segretari e commessi, ma che potrà essere potenziato o ridotto in funzione del carico di lavoro. Il controllore avrà inoltre un supplente. Entrambi faranno capo, amministrativamente, alla Commissione.

## **Contesto della proposta**

L'**Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)** ha il compito di indagare sulle frodi e sulle attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione, con competenze limitate alle indagini amministrative. La proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'OLAF (riforma dell'OLAF), adottata l'11 settembre 2013 con il regolamento (UE) n. 883/2013, ha inteso consolidare la *governance* dell'OLAF, rafforzare i diritti procedurali nell'ambito delle indagini interne ed esterne e potenziare gli scambi di informazioni tra l'OLAF e le istituzioni e tra l'OLAF e le autorità degli Stati membri. L'ufficio del controllore ora proposto intende integrare tale regolamento con un trattamento indipendente delle denunce in relazione ai diritti previsti.

La proposta si inserisce inoltre nel nuovo quadro giuridico delineato dalla Commissione europea con la **proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea** ([COM\(2013\) 534](#)) e la comunicazione dal titolo "**Migliorare la *governance* dell'OLAF e rafforzare le garanzie procedurali nel quadro delle indagini: approccio globale di accompagnamento all'istituzione della Procura europea**" ([COM\(2013\) 533](#)), presentate congiuntamente il 7 luglio 2013.

In particolare, la proposta sulla Procura europea prevede l'utilizzo di una parte delle risorse dell'OLAF, il personale specializzato di cui dispone e l'uso delle reti che l'OLAF ha sviluppato nel corso degli anni nel settore delle indagini antifrode, anche al fine di evitare una sovrapposizione fra le indagini amministrative e quelle penali. L'OLAF dovrebbe inoltre contribuire al funzionamento della Procura europea prestando sostegno specifico alle analisi di polizia scientifica e sostegno tecnico e operativo ai fini delle indagini e della raccolta delle prove nei casi di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Una conseguenza della futura istituzione della Procura europea è, nelle intenzioni della Commissione, la diminuzione del ruolo dell'OLAF in relazione a eventuali reati o condotte lesive degli interessi finanziari dell'UE di tipo interno (presso le istituzioni, gli organismi e le agenzie dell'Unione): l'Ufficio non dovrebbe più svolgere indagini ma continuare a prestare assistenza alla Procura europea, su richiesta di quest'ultima. La Commissione ha ritenuto pertanto opportuno apportare quelli che considera "ulteriori miglioramenti sistemici" al regolamento OLAF, in aggiunta a quelli ottenuti con l'attuale riforma, ispirandosi alle garanzie procedurali proposte nel regolamento sulla Procura europea, che trasporterebbe nelle indagini amministrative dell'OLAF.

Si segnala, infine, che sulla proposta relativa alla Procura europea è tuttora al vaglio delle istituzioni europee e che la Commissione europea ha ricevuto, entro il termine previsto dall'articolo 6 del protocollo n. 2 allegato al TUE e al TFUE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i pareri motivati di 14 camere di parlamenti nazionali (fra i quali la Francia, il Regno Unito e i Paesi Bassi), raggiungendo la soglia di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo, che ha avviato la cosiddetta procedura del "cartellino giallo". La Commissione europea ha tuttavia giudicato opportuno riconfermare la proposta, senza ritrarla né modificarla, in quanto la ritiene conforme al principio di sussidiarietà, esprimendo tuttavia l'intenzione di tenere in debito conto, nel prosieguo del processo legislativo, il contenuto dei pareri motivati espressi dai parlamenti nazionali. Il Senato italiano si è espresso con una risoluzione in cui sono stati formulati numerosi rilievi critici, approvata nella seduta del 19 novembre 2013, dopo aver preso atto delle osservazioni formulate dalla Commissione per le politiche dell'Unione europea ([doc. XVIII n. 30](#)).

---

15 luglio 2014

A cura di Viviana Di Felice

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea ([affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it))