

**LA LOTTA ALLE FRODI LESIVE DEL BILANCIO UE  
IL RUOLO DELL'UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE  
(OLAF)**

**Intervista a Giovanni Kessler\***

a cura di

**Maria Francesca Cucchiara  
Lorenzo Roccatagliata**

**1. La protezione degli interessi finanziari dell'UE e le competenze di OLAF**

*OLAF è competente a indagare sulle irregolarità che possono interessare le entrate e le spese dell'UE. In particolare, rispetto a queste ultime, la competenza di OLAF concerne sia i contributi diretti (quali ad es. i fondi per la ricerca, direttamente gestiti dall'UE senza l'intermediazione delle autorità nazionali), sia i contributi indiretti (soprattutto i fondi agricoli e strutturali), ed infine gli aiuti ai Paesi terzi. Per quanto riguarda le entrate, invece, le competenze di OLAF sono tradizionalmente più circoscritte e sono essenzialmente riconducibili alle imposte agricole e ai dazi doganali. In particolare, nonostante la rilevanza comunitaria dell'IVA (riconosciuta dalla Corte di Giustizia, da ultimo nella nota sentenza Taricco), OLAF non esercita appieno i propri poteri investigativi in materia di frodi IVA.*

**a) Giunto quasi alla conclusione del suo mandato come Direttore Generale di OLAF, qual è il suo bilancio sulla diffusione delle frodi e della corruzione in Europa? E sulle capacità di OLAF nel contrastarle?**

Non si può certo negare che i fenomeni di corruzione e frode esistano in Europa, anche se essi si manifestano in gradi diversi. Vi sono paesi in cui tali attività illecite appaiono maggiormente prevalenti, anche se abbiamo notato un miglioramento notevole nelle capacità delle autorità nazionali di identificare e perseguire le frodi aventi ad oggetto i fondi dell'UE.

All'interno di OLAF ci occupiamo di indagare sulle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea, nonché sui comportamenti illeciti del personale delle istituzioni UE, e crediamo di svolgere il nostro mandato con grande successo. Ad esempio, a soli quattro anni dalla

---

\* Direttore Generale, Ufficio Europeo Antifrode (OLAF).

riorganizzazione dell'Ufficio, che abbiamo intrapreso per migliorare l'efficienza e fare un uso più adeguato delle risorse, i nostri risultati sono piuttosto sorprendenti - OLAF ha portato a termine il 93% di indagini e formulato l'83% di raccomandazioni in più rispetto al periodo precedente alla riorganizzazione. Il nuovo sistema di selezione delle informazioni in entrata su questioni di potenziale interesse investigativo ha condotto ad aprire un numero di indagini pari all'86% in più rispetto al 2012. Abbiamo dunque la capacità di contrastare gli atti di frode e corruzione? Certamente sì! Ma potremmo senz'altro fare di più.

Lasciate che mi spieghi. Le nostre indagini portano in luce attività fraudolente di soggetti ed organizzazioni criminali che operano sia all'interno che all'esterno dei 28 Paesi membri dell'Unione. Ciò che abbiamo potuto constatare sempre più spesso, tuttavia, è che i casi che trattiamo hanno un chiaro elemento di transnazionalità. Le frodi e i soggetti che le commettono non si fermano ai confini nazionali. Per ciò che riguarda la cooperazione giudiziaria, tuttavia, l'Europa è ancora frammentata su base nazionale. Ciò pone una sfida notevole ai nostri investigatori, che devono lavorare nei limiti di sistemi nazionali antiquati.

Per tali ragioni io sono decisamente a favore dell'istituzione di un Ufficio di Procura Europea (cd. EPPO) che sia realmente efficace. Con l'aiuto dell'EPPO, gli Stati membri potrebbero lavorare congiuntamente per individuare e perseguire i reati che ledono il bilancio dell'UE. Un Procuratore europeo è l'unica reazione proporzionata alla criminalità transazionale.

**b) Qual è, o quale potrebbe essere, l'impatto della nota sentenza *Taricco* sui poteri investigativi di OLAF in materia di IVA?**

La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha chiarito che l'IVA rientra fra gli interessi finanziari dell'Unione, che OLAF è incaricato di proteggere. La sentenza non ha fatto riferimento ai poteri investigativi di OLAF, ma è chiaro che tali poteri si estendono all'IVA come ad ogni frode che leda gli interessi finanziari dell'Unione. La sentenza *Taricco* conferma e consolida la giurisprudenza precedente, chiarendo che la Convenzione PIF, la quale armonizza il diritto penale sostanziale e processuale, si applica anche all'IVA. Tuttavia, la Convenzione non regola il lavoro di OLAF.

**c) Proprio la questione dell'inclusione delle frodi IVA è stata a lungo un *impasse* per la procedura di adozione della c.d. Direttiva PIF. Quale impatto potrebbe avere per l'attività di OLAF l'esclusione delle frodi IVA dall'oggetto della Direttiva?**

In linea di principio, la Direttiva PIF non avrebbe alcun impatto sulle funzioni e i compiti di OLAF, poiché le competenze investigative dell'Ufficio discendono dal Regolamento n. 883/2013 e dalla Decisione della Commissione che lo ha istituito. OLAF ha, dunque, il compito di indagare gli atti di frode, corruzione ed ogni altra attività illecita che pregiudichino gli interessi economici dell'Unione. Come più volte affermato dalla Corte di Giustizia<sup>1</sup>, l'IVA, essendo una risorsa propria dell'Unione, ricade nell'ambito degli interessi finanziari dell'UE e dell'articolo 325 TFUE. Nella sentenza *Taricco*, la Corte ha inoltre chiarito che l'IVA rientra nell'ambito dell'articolo 2 (1) della Convenzione PIF. Pertanto, tale imposta è già parte degli interessi che OLAF è chiamato a proteggere ai sensi degli articoli 1 e 2 (1) del Regolamento n. 883/2013. Tuttavia, come affermato dalla Corte dei Conti europea nella Relazione speciale sulla Lotta alle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria (n. 24/2015), OLAF non dispone di una chiara base legale secondaria, né di strumenti investigativi per indagare efficacemente sulle frodi IVA. In particolare, OLAF non ha accesso ad Eurofisc, al sistema di scambio di dati sull'IVA (VIES), o alle informazioni sui conti

<sup>1</sup> Cfr. le pronunce C-539/09 *Commissione c. Germania*, par. 72; C-617/10 *Akerberg Fransson*, par. 25, 26; C-105/14 *Taricco*, par. 39.

bancari, che sarebbero di vitale importanza per far fronte alle frodi IVA in modo efficace ed efficiente. Dunque, per far sì che OLAF sia in grado di contrastare le frodi IVA come richiesto dall'articolo 325 TFUE, i poteri dell'Ufficio andrebbero rafforzati.

In seno al Consiglio "Giustizia e affari interni" (GAI) è stato raggiunto un accordo provvisorio rispetto alla Direttiva PIF, a mente del quale i casi di frode IVA sarebbero rientrati nell'ambito della Direttiva, laddove il danno cagionato fosse pari ad almeno 10 milioni di euro. L'adozione formale della Direttiva è prevista per il 2017. Tra le conseguenze di rilievo dell'inclusione dell'IVA nell'ambito della Direttiva PIF, l'EPPO avrebbe le competenze e gli strumenti per condurre indagini relative alle frodi IVA.

## **2. Struttura e organizzazione. Le garanzie di indipendenza dell'Ufficio**

*OLAF è posto sotto la direzione di un Direttore Generale nominato dalla Commissione per un periodo di 7 anni, non rinnovabile. Pur collocandosi all'interno della struttura amministrativa della Commissione, OLAF è nondimeno concepito come un'entità del tutto indipendente. Esso opera infatti in piena autonomia rispetto alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione, così come rispetto ai governi degli Stati membri. A tal fine, l'Ufficio è soggetto al controllo regolare delle funzioni di indagine da parte di un comitato di vigilanza, il quale tuttavia non può interferire con lo svolgimento delle indagini in corso.*

**a) Come è organizzato al suo interno l'Ufficio e come vengono suddivise le competenze? Quali sono i poteri, le responsabilità e le competenze del Direttore Generale? Che formazione hanno gli investigatori di OLAF?**

OLAF, che conta circa 420 dipendenti, è diviso in quattro Direzioni - due delle quali svolgono funzioni esclusivamente investigative. Ciascuna Direzione investigativa è divisa in unità specializzate, che si occupano di aree specifiche, come i fondi agricoli o strutturali, le frodi doganali e commerciali, gli illeciti commessi dai dipendenti dell'Unione Europea. Nel complesso, OLAF dispone di nove unità investigative. La terza Direzione (c.d. *Investigation Support*) gestisce il supporto investigativo, fornendo competenze informatiche e legali, mentre la quarta e ultima Direzione (detta *Policy*), è responsabile delle politiche antifrode dell'UE.

**b) Quali sono, a suo parere, gli strumenti che meglio consentono all'Ufficio di operare in piena autonomia e indipendenza?**

L'indipendenza delle funzioni investigative dell'Ufficio è garantita da un quadro normativo chiaro ed inequivocabile, oltre che dall'impegno del proprio staff nel mantenere i più alti standard etici. Il Direttore Generale può adire la Corte di Giustizia contro la Commissione, qualora ritenga che un provvedimento di quest'ultima possa pregiudicare la propria indipendenza. Al contrario, per quanto riguarda l'attività di promozione delle politiche antifrode dell'UE, concentrata nella Direzione Policy, OLAF opera, come tutti gli altri Servizi della Commissione, sotto la guida del Commissario competente per materia (attualmente Günter Oettinger, Commissario per il bilancio).

## **3. L'attività di indagine svolta da OLAF**

*In base al Regolamento n. 883/2013, OLAF può avviare un'indagine in presenza di un "sufficiente sospetto" che induca a supporre l'esistenza di frodi, corruzione o altre attività illecite lesive degli interessi dell'Unione. In particolare, l'Ufficio può svolgere indagini sia nei confronti dei funzionari e degli agenti dell'Unione (indagini interne), sia sul territorio degli Stati membri (indagini esterne). Nell'ambito delle indagini esterne OLAF può svolgere verifiche e controlli sul posto (on-the-spot*

checks) e colloqui (interviews) con i testimoni e le persone interessate dalle indagini. Tuttavia, le indagini svolte da OLAF hanno natura meramente amministrativa e trovano un limite nella mancanza dei poteri coercitivi propri delle autorità giudiziarie e di polizia. L'assistenza e la collaborazione delle autorità nazionali sono pertanto imprescindibili per l'efficace svolgimento delle indagini e, ancor di più, per l'adozione delle misure disciplinari, amministrative, finanziarie e/o giudiziarie che si rendano necessarie ove siano accertate irregolarità.

**a) Quali sono i criteri impiegati dall'Ufficio per attivare le indagini? In particolare, come si valuta la sussistenza di un 'sufficiente sospetto'?**

I criteri usati dall'Ufficio per aprire un'indagine sono specificati all'articolo 5 del Regolamento n. 883/2013. L'apertura di un'indagine richiede che vi sia il sufficiente sospetto di frode, corruzione o altra attività illegale che leda gli interessi finanziari dell'UE.

La decisione sull'apertura deve fondarsi anche sui seguenti principi:

- Proporzionalità. Gli oneri amministrativi e finanziari per svolgere l'indagine dovrebbero essere proporzionati rispetto ai benefici previsti dai risultati investigativi.
- Uso efficiente delle risorse dell'Ufficio. Occorre tenere in considerazione il carico di lavoro dell'unità investigativa assegnataria dell'indagine, il possesso da parte dell'Ufficio delle necessarie competenze, l'identificazione e l'acquisizione delle informazioni rilevanti, nonché il tempo trascorso tra la commissione dell'illecito e l'ottenimento dell'informazione da parte di OLAF.
- Sussidiarietà. In questo caso i criteri da considerare consistono nel valutare se OLAF abbia l'esclusiva competenza ad indagare, ovvero, in caso contrario, se OLAF sia nella migliore posizione per condurre le indagini; se si renda necessario l'uso di tutti i poteri investigativi di OLAF; l'indipendenza (o mancanza di indipendenza) dell'altro ente fornito dei poteri di indagine; se un'istituzione, organo, ufficio o agenzia dell'Unione o una autorità di uno Stato membro abbia richiesto ad OLAF di indagare; il valore aggiunto che le indagini OLAF potrebbero portare.
- Le priorità della policy investigativa dell'Ufficio. Esse sono adottate ogni anno dal Direttore Generale, nel contesto del piano annuale di direzione e contengono i criteri di *policy* per l'apertura delle indagini ed il coordinamento dei casi.

Al fine di valutare la sussistenza del 'sufficiente sospetto', si svolge una analisi delle informazioni ricevute dalla fonte, nonché di ogni altra informazione raccolta attraverso le attività di selezione dei casi. L'analisi si concentra sui seguenti criteri:

- Attendibilità della fonte. Questa valutazione è fondata su motivazioni specifiche ed oggettive. Occorre considerare se la fonte è anonima, confermare l'identità della fonte e valutarne la disponibilità a cooperare, comprendere se la fonte abbia o meno conoscenza diretta delle informazioni, nonché verificare la precisione dei fatti esposti, le motivazioni, e i precedenti rapporti della fonte con OLAF;
- Credibilità delle affermazioni. Le informazioni sono ritenute credibili se si riferiscono ad ipotesi reali e specifiche di frode e se esse sono corroborate da elementi emersi nel corso delle attività di selezione (precisione e tempestività dell'informazione, documentazione a supporto, se i fatti oggetto delle affermazioni sono oggetto di indagini di altri enti di finanziamento, se le irregolarità sono emerse nel corso di una attività di *audit*, e così via);
- Adeguatezza dell'informazione. Si considerano i seguenti elementi: probabilità di raccogliere informazioni utili nel corso delle indagini; consistenza delle informazioni raccolte durante la selezione, gravità delle ritenute infrazioni, conferma dell'informazione da fonti multiple e dalle indagini di altro ente di finanziamento.

**b) Quali sono i limiti che derivano dalla natura amministrativa delle indagini svolte da OLAF?**

Non ritengo vi siano necessariamente limiti che discendano dalla natura amministrativa delle indagini OLAF. Piuttosto, ad OLAF mancano alcuni importanti strumenti che sarebbero utili ad affrontare meglio alcuni tipi di frode, in modo particolare quando si tratta di casi transnazionali. Ad esempio, gli investigatori OLAF non hanno accesso ai flussi finanziari e ai conti bancari, non possono obbligare le persone a rendere testimonianza e a volte non possono accedere ai luoghi senza una previa autorizzazione.

Il Regolamento OLAF oggi in vigore, inoltre, non prevede l'obbligo in capo alle istituzioni e ai servizi dell'Unione di riferire sulle azioni intraprese a seguito delle raccomandazioni rivolte da OLAF all'esito di indagini esterne, né impone obblighi di sorta in capo ai dipendenti dell'Unione di collaborare con l'Ufficio nel corso di indagini esterne.

Una questione di particolare importanza riguarda il valore probatorio delle nostre relazioni finali sulle indagini, che non è uniforme negli Stati membri. Da un punto di vista normativo, le nostre relazioni hanno il medesimo valore probatorio di quelle delle autorità amministrative nazionali (Articolo 11(2) del Regolamento n. 883/2013). Ciò ha due conseguenze. In primo luogo, le relazioni di OLAF possono essere utilizzate solo nei Paesi membri in cui le relazioni amministrative sono ammissibili nei procedimenti penali. In secondo luogo, alcuni Stati membri interpretano l'articolo 11(2) del Regolamento n. 883/2013 in senso restrittivo, non considerando da un punto di vista processuale le relazioni OLAF come prova avente il medesimo valore delle relazioni delle autorità amministrative nazionali. Di conseguenza, dopo aver ricevuto una relazione finale di OLAF, i procuratori di alcuni Stati membri svolgono nuova attività di indagine per acquisire prove ammissibili.

**c) Qual è il grado di cooperazione con le autorità nazionali nell'ambito degli *on-the-spot checks* e delle *interviews*?**

L'efficienza operativa nell'ambito delle indagini esterne dell'Ufficio dipende in modo particolare dalla cooperazione con le competenti autorità degli Stati membri. In questa prospettiva, OLAF lavora in modo costruttivo e positivo con queste ultime. Certamente, i dipendenti di OLAF agiscono nel rispetto delle regole e pratiche degli Stati membri e delle garanzie procedurali previste dalla normativa UE.

Le autorità nazionali sono responsabili di prestare l'assistenza necessaria perché gli *on-the-spot-checks* siano efficaci, specie nei casi in cui è necessario l'uso dei poteri esecutivi nazionali. L'efficacia della cooperazione è ulteriormente migliorata con l'istituzione dei Servizi di Coordinamento Antifrode (c.d. AFCOS), previsti dall'articolo 3(4) del Regolamento n. 883/2013.

**d) In base alla sua esperienza, in che misura le prove raccolte da OLAF e le relazioni da questo redatte entrano a far parte del processo penale? In particolare, quali accorgimenti possono essere impiegati al fine di rendere utilizzabili le dichiarazioni rese in sede di *on-the-spot checks* e colloqui?**

L'ammissibilità delle prove raccolte dall'Ufficio, le quali sono di norma allegate alla relazione finale, è disciplinata dall'articolo 11(2) del Regolamento n. 883/2013. Ai sensi di questa norma, le relazioni predisposte dall'Ufficio all'esito delle indagini "*costituiscono elementi di prova nei procedimenti amministrativi o giudiziari dello Stato membro nel quale risulti necessario avvalersene al medesimo titolo e alle medesime condizioni delle relazioni amministrative redatte dagli ispettori amministrativi nazionali*". Occorre notare che tali relazioni debbono tenere in considerazione le leggi nazionali dello stato membro coinvolto.

#### 4. Il coordinamento dell'azione degli Stati membri: i c.d. *coordination cases*

Oltre a svolgere le proprie indagini, OLAF fornisce altresì assistenza agli Stati membri al fine di organizzare una collaborazione stretta e regolare tra le loro autorità competenti e di coordinare la loro azione volta a proteggere gli interessi finanziari dell'Unione dalle frodi. In particolare, nei casi di criminalità transnazionale che coinvolgono le autorità nazionali di più Stati membri (c.d. *coordination cases*), OLAF, pur non compiendo direttamente atti d'indagine, agevola lo scambio di informazioni e di elementi probatori tra gli Stati membri, secondo un modello che di fatto permette di superare il sistema rogatorio. Al fine di facilitare tale scambio di informazioni, OLAF stipula con le autorità locali Accordi di cooperazione amministrativa (c.d. ACA).

##### a) Quali sono i presupposti in base ai quali si decide di aprire un *coordination case*?

Di norma, OLAF apre i *coordination cases* quando le autorità nazionali si trovano in una posizione migliore per gestire una specifica questione, ovvero quando per gli stessi fatti sono già pendenti indagini nazionali.

##### b) Con quale frequenza vengono stipulati gli ACA? Quale utilità rivestono tali accordi?

Gli Accordi di cooperazione amministrativa (ACA) non hanno natura vincolante, ma si tratta di strumenti amministrativi di tipo tecnico-operativo, con i quali si stabiliscono le modalità pratiche per la cooperazione investigativa con altre autorità. OLAF stipula gli ACA ogni volta che ve ne sia la necessità in un contesto di cooperazione investigativa, sia in momento precedente all'inizio di tale cooperazione (ad esempio, per chiarire le questioni pratiche inerenti alla futura collaborazione), sia nel corso di una indagine (ad esempio, quando si ritenga che un ACA renderebbe più agevole la collaborazione), sia dopo la chiusura di una indagine (ad esempio, per rafforzare e consolidare i rapporti stabiliti in occasione dell'indagine). Alcune volte, gli ACA sono conclusi anche in assenza di una cooperazione già esistente o pianificata, nell'ottica di rafforzare i legami con una autorità.

L'efficacia degli ACA è dunque legata alla qualità della cooperazione con l'autorità in questione. Nel complesso, tali accordi si sono dimostrati uno strumento utile a supporto delle indagini di OLAF. Ciò in modo particolare nei casi di indagine in Paesi terzi o con organizzazioni internazionali, poiché i poteri di OLAF, come regolati dal diritto dell'Unione (vedi ad esempio il Regolamento n. 2185/1996), non possono essere esercitati al di fuori del territorio dell'UE e pertanto OLAF fa maggior affidamento sulla cooperazione con le autorità locali o con le organizzazioni internazionali.

##### d) Secondo la sua esperienza, nei giudizi nazionali in cui confluiscono le prove e le informazioni acquisite con l'assistenza di OLAF nell'ambito dei *coordination cases* si manifestano problemi di ammissibilità delle prove raccolte all'estero? In tal caso, in che modo vengono affrontati?

Nei *coordination cases*, OLAF non svolge attività di indagine. Il ruolo di OLAF è quello di contribuire a che le indagini siano svolte da parte delle autorità nazionali, facilitando la raccolta e lo scambio di informazioni e contatti, mentre l'impulso investigativo di maggior rilievo è fornito da altre autorità. Ad essere precisi, dunque, il materiale probatorio non è raccolto dagli investigatori OLAF, ma dalle competenti autorità nazionali nel rispetto delle norme interne di procedura. Nel caso in cui siano sollevate questioni di ammissibilità delle prove raccolte avanti le giurisdizioni nazionali, le quali sono poi chiamate a ricostruire i vari passaggi investigativi, tali

questioni attengono al rispetto delle leggi nazionali. In linea di principio, OLAF non è coinvolto in questi aspetti.

## 5. Le garanzie procedurali e di difesa

*Nonostante la natura amministrativa, le indagini e i controlli svolti da OLAF presentano alcune caratteristiche tipiche delle indagini penali. Come si è visto, spesso danno seguito a procedimenti penali, promossi dalle autorità nazionali, nei quali possono confluire gli atti raccolti da OLAF. Il Regolamento n. 883/2013 ha previsto, in certa misura, l'applicazione all'attività investigativa di OLAF di talune garanzie procedurali per i soggetti interessati dalle indagini, in particolare nel corso degli on-the-spot-checks e dei colloqui, che ricordano le garanzie poste a tutela dell'indagato in un procedimento penale.*

### **a) Quali sono a suo giudizio gli aspetti che, nonostante la riforma del 2013, possono essere ancora migliorati sotto il profilo delle garanzie della difesa?**

Nel 2013, dopo vari anni di intense negoziazioni, è entrato in vigore il Regolamento n. 883/2013. Esso ha portato numerosi cambiamenti nelle procedure investigative di OLAF, in particolar modo rafforzando le garanzie procedurali delle persone coinvolte nelle indagini OLAF. Nello specifico, l'articolo 9 del Regolamento stabilisce una serie di diritti e garanzie per tutte le persone fisiche interessate da una indagine OLAF. Tali diritti includono il rispetto della presunzione di innocenza, il diritto di non auto-incriminazione, il diritto di essere assistiti da una persona a propria scelta, di estrarre copia delle trascrizioni del colloquio, nonché di commentare sui fatti contestati prima che siano redatte le conclusioni delle indagini.

Allo stato attuale, ritengo che la protezione garantita sia sufficiente. Infatti, i soggetti coinvolti godono di tutti i diritti procedurali nelle fasi che possono far seguito alle indagini OLAF, sia avanti l'Unione, sia avanti le autorità nazionali.

Inoltre, OLAF ha adottato due misure ad ulteriore garanzia del pieno e diligente rispetto dei diritti delle persone indagate. Il primo deriva direttamente dall'articolo 17(7) del Regolamento e riguarda la previsione di una procedura di controllo interna, con cui viene effettuata una verifica di legittimità relativa ai diritti fondamentali e alle garanzie procedurali. Questa funzione è svolta dalla Unità c.d. *Investigation Selection and Review* di OLAF. Il secondo consiste in una procedura formale, che permette ad ogni persona coinvolta in una indagine OLAF di presentare un reclamo avente ad oggetto la violazione delle garanzie procedurali al Direttore Generale di OLAF.

Io credo, dunque, che la struttura attuale sia sufficiente. Ciò è dimostrato anche dal basso numero di reclami, sia interni sia esterni, che riceviamo con riferimento alle garanzie procedurali.

In prospettiva più ampia, OLAF svolge la propria attività investigativa nel rispetto della legislazione generale dell'Unione, come ad esempio il Regolamento n. 45/2001 in tema di tutela dei dati personali. Come è noto, la Commissione Europea ha appena adottato, in data 10 gennaio 2017, una proposta di Regolamento per la protezione dei dati personali da parte delle istituzioni e degli enti dell'UE. Il nuovo testo rafforzerà ulteriormente il nostro impegno nel rispetto dei diritti delle persone nell'era digitale.

### **b) Quali sono gli strumenti di reclamo previsti a favore della persona interessata dalle indagini OLAF?**

Ogni persona coinvolta in una indagine OLAF può presentare reclami sia direttamente ad OLAF, sia ad una serie di enti esterni.

I reclami indirizzati ad OLAF sono gestiti dalla Unità di consulenza legale di OLAF (c.d. *Legal Advice*). Tale Unità ha accesso completo a tutte le informazioni rilevanti, svolge una analisi dei reclami e riferisce le proprie conclusioni. Qualora sia ravvisato il mancato rispetto delle garanzie

procedurali nel corso delle indagini, io stesso adotto le misure più appropriate. Colui che ha presentato il reclamo normalmente riceve una risposta entro due mesi dalla data di registrazione del reclamo stesso.

Oltre a ciò, le persone coinvolte possono inviare reclami ad entità esterne, come ad esempio il Mediatore europeo o il Garante europeo della protezione dei dati (GEPD).

Il Mediatore europeo si occupa dei reclami relativi alla cattiva gestione nelle istituzioni, uffici agenzie o enti dell'Unione. Il Mediatore può ravvisare la cattiva amministrazione di OLAF, qualora quest'ultimo violi i diritti fondamentali, regole o principi normativi, ovvero il principio del buon andamento dell'amministrazione. I reclami sollevati presso il GEPD riguardano per lo più asserite violazioni dei diritti in materia di *privacy*, sulla base del Regolamento n. 45/2001.

Negli ultimi anni, il numero complessivo di indagini condotte dal Mediatore e di reclami inviati al GEPD in relazione all'attività investigativa di OLAF è stato piuttosto basso, specie considerando le centinaia di indagini svolte ogni anno dall'Ufficio.

Infine, le persone oggetto di indagine OLAF possono altresì sollevare questioni relative alla legalità delle misure investigative avanti le Corti europee, sia nell'ambito del contenzioso promosso contro le misure adottate dalla Commissione europea o da altri enti, sulla base delle raccomandazioni OLAF (ad esempio nel caso di c.d. *financial recovery*, ovvero di recupero dei fondi usati impropriamente o di misure disciplinari), sia nel corso di azioni legali per danni cagionati da OLAF. A questo riguardo, è importante sottolineare che un individuo non può agire direttamente contro una misura investigativa o una decisione adottata da OLAF, poiché, secondo giurisprudenza consolidata, tali misure o decisioni non producono effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi del singolo, e dunque non modificano in misura rilevante la sua situazione giuridica.

Sul sito internet di OLAF sono pubblicate informazioni dettagliate riguardo ai vari meccanismi di reclamo. Inoltre, le informazioni relative alla gestione dei reclami anno per anno sono incluse negli Report annuali di OLAF.

Fatta salva la esperibilità di ogni rimedio giurisdizionale, ogni persona indagata da OLAF può comunque adire il GEPD, qualora ritenga che il proprio diritto alla protezione dei dati personali sia stato violato da OLAF.

## 6. L'OLAF e il progetto di Procura Europea (c.d. EPPO)

*Nel 2013, l'OLAF, congiuntamente alla DG Giustizia della Commissione, ha presentato una proposta di Regolamento sull'istituzione di una Procura europea (c.d. EPPO) sulla base dell'art. 86 TFUE. Secondo tale proposta, l'EPPO diverrebbe competente a individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Nel corso dei negoziati svoltisi in seno al Consiglio UE, il testo della proposta si è tuttavia allontanato notevolmente dal progetto originario. Nonostante il ridimensionamento dell'originaria proposta, gli Stati membri non sono stati in grado di raggiungere l'unanimità, richiesta dal TFUE per l'istituzione dell'EPPO. Il Consiglio UE dell'8-9 dicembre 2016 ha quindi preso atto della mancanza di unanimità, evidenziando come ciò fornisca una "chiara indicazione circa la probabile via procedurale da intraprendere". Sembrerebbe dunque prospettarsi il ricorso a una cooperazione rafforzata, come previsto dall'art. 86 TFUE.*

### **a) Quali sono a suo giudizio le ragioni che rendono necessaria l'istituzione di una Procura europea? Quali potrebbero essere le difficoltà pratiche del suo funzionamento?**

Il sistema giudiziario europeo è ancora oggi molto frammentato lungo i confini nazionali. Questo è un problema che stiamo cercando di risolvere a livello europeo. La proposta di istituire un Ufficio di Procura Europeo (EPPO) ha lo scopo di creare un vero e proprio spazio di giustizia, in cui gli stati membri lavorano all'unisono per individuare e perseguire i crimini che danneggiano il



bilancio dell'Unione. Il concetto di una Procura europea, che operi come un unico ufficio all'interno dell'Unione, intende risolvere i limiti dell'attuale sistema di cooperazione tra procure ed altre autorità, nonché garantire la capacità di indagare al di là delle frontiere. Una Procura Europea è quindi, a nostro avviso, la reazione necessaria e proporzionata ai reati transnazionali.

#### **b) Quale sarebbe il futuro di OLAF in questa prospettiva?**

OLAF manterrà il suo ruolo attuale, e l'esercizio del proprio mandato dovrà essere adeguato all'esistenza dell'EPPO, nonché al rapporto di cooperazione e complementarietà fra i due organismi.

Alcune aree di competenza di OLAF non saranno influenzate dall'EPPO. Si tratterà ad esempio delle irregolarità che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e che tuttavia non hanno rilevanza penale, oppure irregolarità o crimini commessi dai dipendenti dell'Unione, e che però non hanno un impatto economico. Neppure il nostro lavoro di coordinamento delle indagini nazionali, infine, sarà pregiudicato.

OLAF ed EPPO saranno entrambi in grado di indagare sulle frodi UE e su altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE. Per evitare una sovrapposizione delle competenze, se OLAF avrà il sospetto che tali illeciti siano stati commessi, sarà tenuto a riferire senza indugio al Procuratore europeo. Parimenti, OLAF non aprirà indagini nei casi in cui EPPO starà già indagando. L'Ufficio presterà assistenza al Procuratore europeo, ove richiesto, allo stesso modo in cui oggi assiste i procuratori nazionali. Questa innovazione renderà più agevole e rapido il processo investigativo e contribuirà ad evitare le sovrapposizioni tra indagini amministrative e penali sui medesimi fatti. In questo modo, le probabilità di una azione penale efficace saranno più alte.

Nelle ipotesi in cui EPPO rimarrà inerte con riferimento ad un caso di propria competenza, a causa di restrizioni all'esercizio delle sue funzioni o per effetto della condivisione di competenze con gli Stati membri, OLAF continuerà a svolgere indagini come fa oggi. Allo stesso modo, OLAF conserverà interamente il proprio mandato negli Stati membri che non parteciperanno al progetto EPPO.

#### **c) Quali difficoltà potrebbero derivare dall'impiego della cooperazione rafforzata?**

Una volta che EPPO sarà istituito, l'Unione avrà bisogno di meccanismi per proteggere i propri interessi finanziari nel territorio degli Stati membri che rimarranno fuori dal progetto, nonché di gestire i casi transnazionali che coinvolgano Stati membri partecipanti e non. Occorre evitare ad ogni costo che EPPO conduca ad una protezione più debole in tali casi.

In queste situazioni, OLAF potrà giocare un ruolo di primo piano per assicurare una protezione di pari livello tra Paesi partecipanti e non. L'Ufficio continuerà a svolgere le indagini nei Paesi non partecipanti e a formulare raccomandazioni di tipo giudiziario agli Stati membri in cui siano individuati i cc.dd. reati PIF, nonché in quei Paesi partecipanti al progetto nei casi in cui EPPO rimanga inerte. Non dobbiamo dimenticare, a questo riguardo, che il Consiglio ha previsto una competenza condivisa tra EPPO e gli Stati membri, e che pertanto molti casi di reati PIF rimarranno di competenza degli uffici di procura nazionali. EPPO, ad esempio, potrà decidere di non aprire un'indagine in casi che coinvolgano al tempo stesso Paesi partecipanti e non, lasciandoli alla competenza degli Stati stessi. In tali situazioni, OLAF sarebbe l'unico ente in grado di svolgere indagini che riguardano tutti gli Stati membri coinvolti.