

## IV

*(Informazioni)*INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI E DAGLI ORGANI  
DELL'UNIONE EUROPEACOMMISSIONE  
COMITATO DI VIGILANZA OLAF**Relazione di attività del Comitato di vigilanza OLAF****dicembre 2005 — maggio 2007**

(2008/C 123/01)

**Membri del comitato di vigilanza OLAF****Rosalind WRIGHT**

Presidente

Presidente del Gruppo consultivo in materia di frode, Regno Unito

**Kálmán GYÖRGYI**

Consulente capo del Ministro della Giustizia e dell'applicazione della legge,

Procuratore generale della Repubblica di Ungheria (in pensione), Ungheria

**Luis LÓPEZ SANZ-ARANGUEZ**

Procuratore della Corte suprema, Spagna

**Peter STRÖMBERG**

Direttore del Consiglio di vigilanza dei commercialisti, Svezia

**Diemut R. THEATO**

Ex parlamentare europea, ex presidente della commissione per il controllo dei bilanci, Germania

## INDICE

	<i>Pagina</i>
PREMESSA DELLA PRESIDENTE AL RAPPORTO D'ATTIVITÀ DEL COMITATO DI VIGILANZA .....	3
INTRODUZIONE .....	4
I. FORMAZIONE E METODO DI LAVORO DEL COMITATO DI VIGILANZA IN CARICA .....	4
I-1. <b>La formazione del comitato di vigilanza in carica</b> .....	4
I-1.1. La nomina del segretariato .....	4
I-1.2. Regolamento interno .....	4
I-2. <b>Metodo di lavoro</b> .....	5
I-2.1. Riunioni .....	5
I-2.2. Il segretariato .....	5
I-2.3. Relatori .....	5
II. CONTROLLO DELLA FUNZIONE DI INDAGINE DELL'OLAF .....	5
II-1. <b>Controllo regolare della funzione di indagine da parte del comitato di vigilanza (regolamento (CE) n. 1073/1999, articolo 11, paragrafo 1)</b> .....	5
II-2. <b>Controllo regolare in base alle informazioni trasmesse al comitato di vigilanza dal direttore generale dell'OLAF (regolamento (CE) n. 1073/1999, articolo 11, paragrafo 7)</b> .....	6
III. RAPPORTI CON L'OLAF, CON LE ISTITUZIONI E CON LE PARTI INTERESSATE E I PARTNER OLAF .....	7
III-1. <b>Rapporti con l'OLAF</b> .....	7
III-1.1. Riorganizzazione dell'OLAF .....	7
III-1.2. Il manuale OLAF .....	7
III-1.3. Visite alle squadre dell'OLAF .....	7
III-1.4. Giurisprudenza delle corti europee .....	7
III-2. <b>Rapporti con le istituzioni comunitarie e con le parti interessate e i partner dell'OLAF</b> .....	8
IV. PARERI DEL COMITATO DI VIGILANZA .....	8
IV-1. <b>Parere sulla riforma del Regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF)</b> .....	8
IV-2. <b>Parere relativo agli indicatori di rendimento OLAF</b> .....	8
IV-3. <b>Parere relativo alle relazioni di indagine dell'OLAF sui casi in corso da più di nove mesi</b> .....	9
IV-4. <b>Parere relativo al progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per gli esercizi 2007 e 2008</b> .....	9
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI .....	10
ALLEGATO 1 Calendario delle riunioni del Comitato di vigilanza .....	11
ALLEGATO 2 Parere n. 2/2006 concernente la revisione del regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF), Parere complementare ...	12
ALLEGATO 3 Parere n. 3/2006 del Comitato di vigilanza Indicatori di rendimento OLAF .....	16
ALLEGATO 4 Parere n. 1/2007 Relazione dell'OLAF sulle indagini in corso da oltre nove mesi .....	18
ALLEGATO 5 Parere n. 1/2006 relativo al progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per il 2007, Parere n. 2/2007 Progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per l'esercizio 2008 .....	24

**PREMESSA DELLA PRESIDENTE AL RAPPORTO D'ATTIVITÀ DEL COMITATO DI VIGILANZA**

Il nuovo Comitato di vigilanza dell'OLAF è entrato in carica a dicembre 2005 e la presente relazione, che ho l'onore di presentare, rende conto dell'attività svolta nei primi 18 mesi.

L'OLAF è impegnato a contrastare la frode, la corruzione e gli illeciti lesivi degli interessi finanziari della Comunità europea. Testimoniando un sostegno incondizionato al suo impegno, il comitato di vigilanza, tramite regolari controlli dei casi trattati, pareri e eventuali critiche costruttive, veglia affinché l'OLAF possa svolgere la sua funzione di indagine in tutta indipendenza.

A tal fine, in questi 18 mesi, abbiamo cercato di avere una visione d'insieme di come l'OLAF svolge la funzione di indagine. Ne abbiamo esaminato la struttura organizzativa, chiedendoci se fosse atta ad offrire all'OLAF il più ampio margine di manovra per operare con efficienza e senza sprechi. Ci siamo espressi in modo incisivo in merito a diverse questioni, quali la proposta di riforma dei pertinenti regolamenti UE, i bilanci dell'OLAF e le indagini in corso da più di nove mesi.

Il personale investigativo dell'OLAF è formato, in buona parte, da esperti antifrode coscienziosi e solerti; tuttavia, alcuni aspetti della politica del personale dell'OLAF hanno suscitato in noi qualche perplessità, soprattutto per quanto riguarda l'elevata percentuale di agenti temporanei tra i suoi dipendenti. La questione è stata sollevata in diverse occasioni, tanto con l'OLAF che con la Commissione, e siamo riusciti ad conseguire qualche risultato, dal momento che parte dei contratti temporanei sono stati trasformati in contratti a durata indeterminata. Abbiamo inoltre esaminato la formazione offerta al personale investigativo e intendiamo lavorare fianco a fianco con l'OLAF per assistere il direttore generale a migliorare, nei prossimi mesi, le opportunità di formazione in materia di indagini antifrode interne ed esterne. Ci auspichiamo inoltre che l'OLAF acquisisca maggiori capacità di indirizzo e di gestione, riuscendo così a sostenere il morale delle squadre investigative.

In futuro, ci proponiamo di collaborare in modo costruttivo con l'OLAF per migliorarne le capacità e l'efficienza. L'OLAF è già un organo investigativo stimato a livello mondiale e ci auspichiamo che, grazie all'aiuto e ai consigli di un comitato di vigilanza indipendente, quale è il nostro, esso sia capace di andare oltre nel raggiungimento dei suoi obiettivi.

Tengo in particolare a ringraziare il segretariato del comitato di vigilanza per l'infaticabile impegno profuso in questi 18 mesi.

Rosalind WRIGHT

## INTRODUZIONE

Il comitato di vigilanza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) è stato istituito allo scopo di potenziare l'indipendenza dell'OLAF, sottoponendone la funzione di indagine a regolari controlli e senza interferire nello svolgimento delle indagini in corso.

Il comitato di vigilanza assiste il direttore generale dell'OLAF nell'assolvimento dei suoi compiti. L'intento del comitato è di sostenere l'operato dell'OLAF e garantire che l'Ufficio possa svolgere la funzione di indagine nel rispetto degli standard più elevati.

Il comitato assolve al proprio ruolo principalmente presentando relazioni alle istituzioni comunitarie e esprimendo pareri al direttore generale, nonché, ove lo ritenga opportuno e necessario, sollevando dubbi, chiedendo spiegazioni e suggerendo miglioramenti all'OLAF.

L'indipendenza del comitato è un fattore fondamentale affinché esso possa a sua volta garantire l'indipendenza dell'OLAF. Nominato di comune accordo dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, il comitato di vigilanza si compone di «cinque personalità esterne indipendenti, in possesso nei rispettivi paesi dei requisiti necessari per l'esercizio di alte funzioni in rapporto col settore di attività dell'Ufficio» (1). I membri del comitato non accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo e non devono occuparsi di questioni in cui abbiano un interesse personale diretto o indiretto, segnatamente familiare o finanziario, di natura tale da compromettere la loro indipendenza (2).

Il comitato di vigilanza è tenuto ad adottare ogni anno una relazione sulle sue attività, che trasmette alle istituzioni. Tenuto conto del tempo necessario nel 2006 per la nomina del presente comitato e del segretariato che lo coadiuva, si è ritenuto che in questa occasione una relazione più dettagliata avrebbe reso conto meglio dell'intera gamma delle sue attività, soddisfacendo adeguatamente le necessità delle istituzioni comunitarie. La presente relazione di attività mira a sottolineare il ruolo centrale dell'OLAF nella tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee.

## I. FORMAZIONE E METODO DI LAVORO DEL COMITATO DI VIGILANZA IN CARICA

### I-1. *La formazione del comitato di vigilanza in carica*

Il comitato di vigilanza in carica è stato nominato a decorrere dal 30 novembre 2005. In occasione della prima riunione a dicembre 2005 a Bruxelles, Rosalind Wright è stata eletta presidente per

(1) Articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1073/1999.

(2) Articolo 4 del Regolamento interno del comitato di vigilanza dell'OLAF (GU L 33 del 7.2.2007) e articolo 2 della decisione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, del 4 novembre 2005, che nomina i membri del Comitato di vigilanza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (GU L 312 del 29.11.2005, pag. 49).

un periodo di un anno, rinnovato a dicembre 2006 per un altro anno.

All'indomani della nomina, il comitato ha definito le proprie priorità: prima tra tutte, assicurare che il comitato stesso e il segretariato disponessero degli strumenti adeguati per assolvere ai propri compiti. Tra le prime realizzazioni, il comitato di vigilanza ha nominato un nuovo segretariato, spostandone la sede da Lussemburgo a Bruxelles, e ha modificato il proprio regolamento interno.

### I-1.1. **La nomina del segretariato**

A dicembre 2005, in occasione della prima riunione, il comitato di vigilanza ha discusso con il direttore generale dell'OLAF la nomina di un nuovo segretariato e in particolare le competenze e le capacità in base alle quali selezionare il personale. I primi membri del segretariato sono stati nominati e confermati dal comitato di vigilanza a gennaio 2006.

Al momento della nomina dell'attuale comitato di vigilanza, il segretariato aveva sede a Lussemburgo. Considerato che il compito del comitato, consistente a controllare regolarmente le indagini dell'OLAF, rende necessari elevati standard di protezione dei dati, sicurezza degli uffici e accesso al sistema di gestione dell'OLAF (Case Management System CMS), il comitato ha deciso di trasferire il segretariato nella zona OLAF protetta, presso i locali dell'edificio OLAF di Bruxelles già occupati dal precedente comitato di vigilanza. L'intento era di mettere il segretariato in condizione di svolgere il proprio compito in modo efficiente, potendosi rivolgere direttamente al personale dell'OLAF per particolari questioni, e di facilitarne i contatti quotidiani con gli altri comitati e le parti interessate. Il trasferimento a Bruxelles ha inoltre permesso di sopprimere gli elevati costi per gli spostamenti regolari dei membri del comitato di vigilanza e del personale del segretariato tra Bruxelles e Lussemburgo.

Sono stati inoltre trasferiti a Bruxelles gli archivi del precedente comitato di vigilanza, messi al sicuro in un luogo separato, e si è proceduto ad un inventario dei dossier.

### I-1.2. **Regolamento interno**

Tenuto conto del parere espresso, a gennaio 2006, dal direttore generale del Servizio giuridico della Commissione e delle conclusioni e raccomandazioni della Corte dei conti nella relazione speciale n. 1/2005 sulla gestione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) (3), il comitato di vigilanza ha deciso di procedere ad una revisione globale del regolamento interno onde tener conto degli oneri impostigli dal regolamento (CE) n. 1073/1999, pur non istituendo obblighi a carico di terzi o conferendo poteri legislativi al comitato medesimo. Il regolamento interno è stato riformulato e adottato dal comitato ad agosto 2006 (4).

(3) GU C 202 del 18.8.2005.

(4) GU L 33 del 7.2.2007.

Il regolamento interno, inteso ad agevolare l'organizzazione dei lavori del comitato, stabilisce, tra le altre cose, i principi che regolano le attività del comitato di vigilanza, l'esercizio delle competenze, il metodo di lavoro, la presidenza, le procedure per l'adozione dei pareri e il ruolo del segretario.

## I-2. Metodo di lavoro

### I-2.1. Riunioni

Tra dicembre 2005 e maggio 2007, si sono tenute a Bruxelles sedici riunioni plenarie del comitato di vigilanza <sup>(1)</sup>. Le riunioni del comitato non sono aperte al pubblico e tutta la documentazione attinente è confidenziale. Tuttavia, nel rispetto della trasparenza e al fine di informare debitamente le istituzioni sul suo operato, il comitato di vigilanza ha deciso di mettere i verbali delle riunioni a disposizione dell'OLAF e dei Segretariati generali del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

Sin dall'inizio del suo mandato, il comitato ha deciso di invitare regolarmente alle riunioni il direttore generale dell'OLAF, nonché altri funzionari dell'Ufficio, onde familiarizzarsi con il funzionamento, le pratiche di lavoro e il processo decisionale interno dell'OLAF. Nel periodo in esame, il direttore generale dell'OLAF, il comitato esecutivo responsabile delle indagini e delle operazioni, tutti i direttori, nonché capi unità e funzionari delle unità di sostegno operativo sono stati invitati ad illustrare il loro operato al comitato.

In linea con questo orientamento, il comitato di vigilanza ha esteso regolarmente inviti a partecipare alle riunioni alle parti interessate e a partner dell'OLAF.

### I-2.2. Il segretario

Il segretario permanente del comitato di vigilanza, assicurato dall'OLAF, ha il compito di facilitare e contribuire allo svolgimento dei compiti assegnati al comitato, con la finalità di rafforzare l'indipendenza dell'OLAF. Il segretario assicura l'efficiente svolgimento dei compiti assegnati al comitato di vigilanza, in particolare per quanto riguarda il controllo della funzione di indagine dell'OLAF, e supporta l'operato del comitato medesimo <sup>(2)</sup>.

Il segretario costituisce uno strumento essenziale per lo svolgimento dei compiti del comitato: «Il segretario assiste il Presidente per quanto riguarda la preparazione e lo svolgimento delle riunioni. Elabora un progetto di ordine del giorno per ciascuna riunione, redige il progetto di verbale delle riunioni, fornisce ai membri del comitato le informazioni e i documenti relativi a tutte le sfere della loro attività, partecipa, sotto la direzione del Presidente, alla redazione dei testi e assiste i membri del comitato, in particolare quando svolgono la funzione di relatori. A tale scopo i membri del segretario partecipano se necessario a riunioni con i relatori per lo svolgimento di detti compiti» <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Si veda allegato I.

<sup>(2)</sup> Articolo 12 del regolamento interno del comitato di vigilanza dell'OLAF (GU L 33 del 7.2.2007).

<sup>(3)</sup> Ibidem articolo 12, paragrafo 4 (GU L 33 del 7.2.2007).

Affinché il comitato di vigilanza possa assolvere al mandato conferitogli dai testi in tutta indipendenza, è fondamentale che il segretario disponga dell'organico adeguato in termini di numero, capacità e competenze.

Sin dall'inizio del suo mandato, la carenza di personale nell'ambito del segretario è stata motivo di preoccupazione per il comitato, che ha fatto ripetutamente presente il suo fabbisogno all'OLAF, senza tuttavia ottenere risultati, fino a quando, a fine giugno 2007, l'OLAF ha finalmente provveduto a potenziare l'organico del comitato. Per circa diciotto mesi, il comitato di vigilanza si è visto pertanto costretto a lavorare con un organico notevolmente in sottonumero, il che si è inevitabilmente ripercosso sulla tabella di marcia definita per il mandato.

Alla luce di questi sviluppi, il comitato ha caldamente raccomandato all'OLAF di prevedere, per il 2008, una copertura di bilancio per otto membri del segretario, con uno stanziamento specifico, come già fatto in passato. Il comitato si auspica che le istituzioni prendano nota di questa raccomandazione.

### I-2.3. Relatori

Per preparare i dibattiti o i lavori del comitato di vigilanza e per presentare un progetto di relazione o di parere che il comitato dovrà emettere, ciascun membro del comitato ha svolto la funzione di *relatore* <sup>(4)</sup>. I relatori si riuniscono anche su base bilaterale con il direttore generale dell'OLAF e con altri alti funzionari, in merito agli argomenti di loro responsabilità.

## II. II CONTROLLO DELLA FUNZIONE DI INDAGINE DELL'OLAF

### II-1. Controllo regolare della funzione di indagine da parte del comitato di vigilanza (regolamento (CE) n. 1073/1999, articolo 11, paragrafo 1)

Il comitato di vigilanza controlla in modo attivo e regolare le modalità di svolgimento delle indagini da parte dell'OLAF al fine di potenziare l'indipendenza del medesimo. Il comitato di vigilanza può, in modo autonomo e sulla base di criteri predefiniti <sup>(5)</sup>, selezionare una serie di casi in ogni settore e esaminare dossier completi, relazioni di valutazione, relazioni finali sui casi o qualsiasi altro singolo documento. L'attività di controllo copre tanto i casi trattati dall'OLAF in corso di indagine e di valutazione, che i casi chiusi.

Il comitato di vigilanza valuta gli aspetti sistemici della pratica investigativa dell'Ufficio ed esamina le situazioni in cui l'indipendenza del medesimo potrebbe essere a rischio nel corso dell'indagine. Tenuto conto della lunghezza di alcune indagini, il comitato ha ritenuto prioritario esaminare vecchi casi ancora aperti.

<sup>(4)</sup> Ibidem articolo 8 (GU L 33 del 7.2.2007).

<sup>(5)</sup> Ovvero indagini in corso da oltre nove mesi, gravità delle presunte irregolarità, conseguenze finanziarie, fonte dell'informazione, ecc..

Nei 18 mesi in esame, hanno avuto luogo diverse discussioni tra il comitato di vigilanza e il direttore generale dell'OLAF per convenire un *modus operandi* per l'accesso ai dossier, in particolare a quelli relativi alle indagini in corso. L'idea che il comitato di vigilanza avesse libero accesso a questi ultimi ha suscitato preoccupazioni da parte dell'OLAF, che ha ricordato la possibilità di eventuali limitazioni in base alle norme in materia di protezione dei dati di cui al regolamento (CE) n. 45/2001. In queste discussioni con il direttore generale e con il responsabile della protezione dei dati dell'OLAF, protrattesi a lungo, il comitato di vigilanza si è assunto in pieno le responsabilità in materia di protezione dei dati previste dal regolamento (CE) n. 1073/1999 <sup>(1)</sup>.

Ad aprile 2006, l'OLAF ha autorizzato i membri del segretariato a consultare il sistema elettronico di gestione CMS, che permette di visionare buona parte della documentazione relativa ai casi nella fase del seguito, di fine seguito, in assenza di seguito, di monitoraggio e di chiusura, ad esclusione dei casi in corso di indagine. Alla fine del periodo cui fa riferimento la presente relazione, è stato finalmente convenuto con il direttore generale dell'OLAF un metodo di lavoro che ha permesso al comitato di avere libero accesso ai casi richiesti ai fini dell'esame.

Alla luce degli ostacoli su descritti, il comitato non è stato messo in condizione di assolvere pienamente alla sua funzione di controllo come avrebbe voluto. Nel 2006, sono stati esaminati diversi dossier completi e altri quattro sono attualmente in corso di valutazione. È intenzione del comitato esprimere un parere su detti casi.

## II-2. **Controllo regolare in base alle informazioni trasmesse al comitato di vigilanza dal direttore generale dell'OLAF (regolamento (CE) n. 1073/1999, articolo 11, paragrafo 7)**

Il comitato di vigilanza ha ritenuto di poter rendere servizio all'OLAF dando seguito e reagendo in modo più attivo alle informazioni trasmesse regolarmente dal direttore generale dell'OLAF <sup>(2)</sup>. A tal fine, è stata prestata particolare attenzione al suo ruolo di monitoraggio.

Il direttore generale dell'OLAF ha trasmesso al comitato di vigilanza sintesi mensili sui casi in corso di indagine da più di nove mesi. Tenuto conto che il 75 % delle indagini dell'OLAF è in corso da più tempo, si è rivelato proficuo esaminare tutti i casi attualmente trattati dall'Ufficio, su base mensile e per settore, valutando i motivi di eventuali ritardi eccessivi nel processo di indagine e i tempi previsti per il loro completamento. Tra gennaio e dicembre 2006, il comitato di vigilanza ha esaminato tutte le 150 relazioni

relative ad indagini di questo tipo e ha espresso un parere contenente raccomandazioni chiare e dettagliate il 25 aprile 2007 <sup>(3)</sup>. Tra gennaio e maggio 2007, sono state esaminate 65 relazioni che saranno oggetto di un parere distinto a copertura del periodo gennaio-dicembre 2007.

In questi 18 mesi, il direttore generale ha inviato al comitato di vigilanza le relazioni sui casi nell'ambito dei quali l'OLAF ha trasmesso informazioni alle autorità giudiziarie nazionali. Questi casi sono stati in buona parte presentati dai magistrati dell'Unità di assistenza giudiziaria e giuridica dell'OLAF in occasione delle riunioni del comitato di vigilanza, nelle quali sono stati discussi gli aspetti sostanziali e procedurali <sup>(4)</sup>.

In questo ambito, il comitato si è concentrato su quattro aspetti principali: 1) il rispetto dei termini di prescrizione per le indagini trasmesse dall'OLAF alle autorità giudiziarie nazionali; 2) il livello di coinvolgimento, evidentemente insufficiente, dei magistrati dell'Unità di assistenza giudiziaria e giuridica durante le indagini; 3) la necessità di tener conto, nelle relazioni di indagine, dei requisiti procedurali dell'ordinamento dello Stato membro interessato; 4) una valutazione della qualità e dell'utilità delle relazioni di indagine dell'OLAF per le autorità giudiziarie nazionali. A tal fine, il comitato ha preso l'iniziativa di invitare regolarmente le più alte cariche giudiziarie degli Stati membri alle sue riunioni. Il primo invito è stato esteso al Procuratore generale di Stato spagnolo, che ha accettato di partecipare.

Il direttore generale ha l'obbligo di informare il comitato di vigilanza dei casi in cui l'istituzione, l'organo o l'agenzia interessati non hanno dato seguito alle raccomandazioni dell'OLAF. Nel periodo in questione, non sono state riportate al comitato informazioni in merito, sebbene il comitato necessiti di dette informazioni per poter prendere prontamente provvedimenti.

Il comitato ha inoltre regolarmente ricevuto le statistiche mensili sulle attività operative dell'OLAF, che ha provveduto a passare in rivista. Dal momento che i meri dati statistici contenuti in dette relazioni non si sono rivelati di grande utilità, il comitato ha rivolto al direttore generale dell'OLAF la raccomandazione di definire indicatori di rendimento chiari, basati non già su parametri quantitativi bensì qualitativi <sup>(5)</sup>.

L'OLAF ha inoltre trasmesso al comitato il piano di gestione annuale relativo alle attività operative per il 2006. Il comitato ha constatato che, sebbene lodevole, il piano individuava obiettivi non specifici, in buona parte non misurabili o realizzabili nei tempi previsti.

<sup>(1)</sup> Articolo 8, paragrafo 4.

<sup>(2)</sup> Relazione speciale della Corte dei conti n. 1/2005 (GU C 202 del 18.8.2005, pag. 1.)

<sup>(3)</sup> Si veda allegato 4.

<sup>(4)</sup> Tra dicembre 2005 e maggio 2006, con questo sistema sono stati presentati 34 casi, di cui 10 indagini in corso.

<sup>(5)</sup> Si veda allegato 3.

Seguendo il suggerimento del Parlamento europeo <sup>(1)</sup>, il comitato di vigilanza ha estratto, in tutti i settori, un campione rappresentativo dei casi non indagati *prima facie* <sup>(2)</sup> (*prima facie non-cases*) e ne sta analizzando ancora una buona parte.

### III. RAPPORTI CON L'OLAF, CON LE ISTITUZIONI E CON LE PARTI INTERESSATE E I PARTNER OLAF

#### III-1. *Rapporti con l'OLAF*

##### III-1.1. *Riorganizzazione dell'OLAF*

Nei primi mesi del periodo considerato, il direttore generale ha illustrato al comitato i cambiamenti organizzativi previsti per l'OLAF, annunciando un nuovo organigramma, adottato a settembre 2006. Il comitato di vigilanza si era già raccomandato che, prima di conferire all'Ufficio un nuovo assetto, si procedesse ad analizzarne punti di forza, carenze, opportunità e minacce, in altri termini un'analisi SWOT che fungesse da riferimento. L'OLAF ha trasmesso al comitato un progetto di analisi SWOT solo a marzo 2007.

Il comitato ha espresso dubbi sulle modalità di realizzazione della riorganizzazione e sui suoi effetti in termini di efficienza per l'OLAF. È stato con sorpresa e disappunto che il comitato ha constatato come l'OLAF non avesse ritenuto opportuno effettuare un'analisi SWOT prima di procedere alla riorganizzazione; il comitato ha fatto presente che, così facendo, veniva compromessa l'efficacia della nuova struttura, con conseguenti effetti negativi sulle prerogative d'indagine dell'Ufficio. Il comitato ritiene sensato che la direzione inchieste e operazioni venga scissa in due, a sottolineare la centralità della funzione di indagine dell'OLAF. Occorre tuttavia garantire un coordinamento permanente e intenso tra le due direzioni affinché la politica in materia di indagini venga debitamente condotta.

Il comitato ha espresso particolare apprensione per il fatto che il cambiamento di denominazione dell'Unità magistrati in «Unità di assistenza giudiziaria e giuridica», che lascia peraltro intendere un cambiamento di funzione, e il suo distacco dal direttore generale potrebbero ridurre la capacità di detta unità di contribuire all'indipendenza dell'OLAF in quanto garante della legalità delle procedure in corso. La presenza nell'OLAF di un pool completo di esponenti del potere giudiziario e alti funzionari delle procure degli Stati membri facilita inoltre il trasferimento delle indagini alle autorità giudiziarie nazionali. Il comitato ha constatato, non senza preoccupazione, che i magistrati degli Stati membri che erano andati via dall'Unità magistrati non sono stati sostituiti. Il fatto che non ci sia un chiaro coinvolgimento dell'unità nella fase di esame e di indagine potrebbe compromettere l'adeguata valutazione dei requisiti procedurali e di prova capace di garantire il buon esito del caso.

<sup>(1)</sup> 2005/2184/(INI), punto 22.

<sup>(2)</sup> OLAF Manual, pagina 99, «Prima Facie Non-Cases»: informazioni ricevute che, in modo palese ed inequivocabile, non rientrano tra le competenze dell'OLAF.

##### III-1.2. *Il manuale OLAF*

Il comitato di valutazione ha ritenuto che gli attuali capitoli del manuale OLAF non costituiscono un insieme chiaro di norme procedurali applicabili alle indagini. Redatte in modo poco organico e troppo denso, queste norme non si prestano all'uso pratico da parte degli investigatori dell'OLAF. Il comitato ha sostenuto la necessità di adottare una guida che si rivolga agli investigatori in modo chiaro, pratico e utile, che indichi i termini rigorosi per ciascuna fase d'indagine e che sia tale da potenziare l'indipendenza dell'OLAF in questo ambito. Il comitato ha raccomandato che fosse messo a punto un nuovo manuale operativo.

Negli ultimi mesi del periodo in questione, il direttore generale ha trasmesso al comitato una versione riveduta e sintetica del manuale OLAF, che non ha soddisfatto le aspettative del comitato; il direttore generale ha tuttavia confermato l'impegno ad approntare una versione riveduta del manuale, che tenga conto delle raccomandazioni del comitato, entro il 2007.

##### III-1.3. *Visite alle squadre dell'OLAF*

A novembre 2006, la presidente ha incontrato, per due giorni, i membri delle unità indagini e operazioni dell'OLAF per raccogliere i loro pareri su come vengono svolte le indagini e su eventuali problemi incontrati dalle squadre nel lavoro quotidiano.

Durante la visita, la presidente ha incontrato buona parte del personale delle squadre delle otto unità indagini e operazioni dell'OLAF e relativi capi unità. Tra i temi discussi: 1) la limitata base giuridica per gli interventi dell'OLAF in alcuni settori e la limitata capacità giuridica dell'Ufficio per far valere la sua posizione; 2) la mole di lavoro amministrativo degli investigatori; 3) superlavoro, mancanza di personale nelle unità e la questione degli agenti temporanei; 4) le competenze specifiche necessarie in materia di sostegno alle indagini finanziarie; 5) la necessità di un compendio procedurale OLAF; 6) il ruolo consultivo dell'Unità magistrati; 7) il problema della visibilità dell'OLAF all'interno delle istituzioni e la necessità pressante di un forte sostegno gestionale e di una leadership effettiva. Il resoconto della visita è stato discusso con il direttore generale a marzo 2007.

##### III-1.4. *Giurisprudenza delle corti europee*

Nel periodo in questione, il comitato ha seguito attentamente le sentenze delle corti europee relative all'OLAF. In particolare, la sentenza T-309/03 è stata oggetto di esame e discussione con il direttore generale dell'OLAF. Esprimendo preoccupazione, il comitato di vigilanza ha raccomandato un riesame delle procedure OLAF e l'istituzione di rigorosi meccanismi di controllo interno per evitare eventuali conflitti di interesse che interferiscano con lo svolgimento indipendente delle indagini e compromettano la reputazione futura dell'OLAF.

### III-2. **Rapporti con le istituzioni comunitarie e con le parti interessate e i partner dell'OLAF**

Il comitato di vigilanza si è posto come priorità di intrattenere contatti regolari con le istituzioni comunitarie e con le parti interessate e i partner dell'OLAF. Considerato che l'OLAF non è competente a promuovere l'azione giudiziaria o a condurre procedimenti amministrativi o disciplinari, per il buon esito delle sue indagini è fondamentale che l'Ufficio agisca in stretta cooperazione con gli organi e le istituzioni competenti e che venga dato debito seguito alle sue raccomandazioni. Particolarmente conscio dell'importanza di migliorare lo scambio di informazioni tra le istituzioni, le autorità degli Stati membri e l'OLAF, il comitato di vigilanza ha applicato in modo più proattivo le norme relative all'obbligo di informare l'Ufficio<sup>(1)</sup>. Il ruolo del comitato di vigilanza è di assistere l'OLAF al fine di garantire che tutte le parti tenute a cooperare con l'Ufficio si conformino a tale obbligo e che venga rispettato lo spirito dell'accordo interistituzionale del 25 maggio 1999. Occorrono segnali chiari che consentano di evitare che gli Stati membri, le istituzioni e gli organi competenti agiscano in modo da intralciare concretamente il lavoro dell'OLAF.

A tal fine e nell'intento di raccogliere riscontri sull'operato dell'OLAF, il comitato di vigilanza ha avuto incontri con: la Commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo (COCOBU); la Corte dei conti; il vicepresidente della Commissione, Siim Kallas; la segretaria generale della Commissione, Catherine Day; il direttore dell'Ufficio di indagine e di disciplina della Commissione (IDOC), Hendrik Van Lier; il presidente del gruppo di lavoro del Consiglio sulla lotta antifrode durante la presidenza tedesca, Wetz; il presidente di Eurojust, Michael Kennedy.

Da queste discussioni, il comitato di vigilanza ha tratto le seguenti conclusioni; è necessario intensificare la cooperazione tra le direzioni generali della Commissione e l'OLAF; relativamente alle indagini dell'OLAF, l'OLAF e le istituzioni devono seguire una politica di comunicazione improntata alla trasparenza e alla lealtà interistituzionale onde trasmettere un'immagine più coerente al grande pubblico; occorre porre in essere meccanismi adeguati per evitare che l'OLAF tratti casi *de minimis* e possa invece dedicarsi a questioni serie, conformemente ad una chiara politica in materia di indagini (che l'OLAF dovrà definire); una politica di «tolleranza zero» nei confronti della frode e della corruzione non significa necessariamente che l'OLAF debba trattare tutti i casi, laddove esistono altri strumenti per far fronte a questioni meno serie. Occorre infine migliorare lo scambio di informazioni tra l'OLAF e Eurojust e il comitato di vigilanza si dice pronto a facilitare i rapporti tra loro.

<sup>(1)</sup> Articolo 7 del regolamento (CE) n. 1073/1999.

### IV. **PARERI DEL COMITATO DI VIGILANZA**

#### IV-1. **Parere sulla riforma del Regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF)** <sup>(2)</sup>

Sin dagli inizi del suo mandato, il comitato di vigilanza ha seguito da vicino gli sviluppi relativi alla proposta di riforma del regolamento (CE) n. 1073/1999. Il comitato ha apprezzato la determinazione con cui la Commissione ha sostenuto l'operato dell'OLAF e si è adoperata a migliorarne l'efficienza operativa. Su invito del vicepresidente della Commissione, Siim Kallas, il comitato ha significato le sue principali preoccupazioni in merito alla proposta di riforma, relative, tra le altre cose, ai diritti procedurali degli indagati, alla lunghezza delle indagini, agli aspetti istituzionali del testo e al ruolo del consigliere revisore, di cui viene proposta l'istituzione.

Quanto all'indipendenza delle indagini, è stata esaminata in particolare la proposta di istituire un comitato interistituzionale antifrode composto dai rappresentanti politici delle istituzioni e destinato a sostituire l'attuale comitato di vigilanza. Il comitato di vigilanza ritiene che un tale organo non sia più adatto a garantire l'indipendenza dell'OLAF. Dal momento che l'OLAF è competente a condurre indagini amministrative all'interno delle istituzioni, sussisterebbe anzi il rischio di attriti interistituzionali. L'OLAF è già tenuta a rendere conto del suo operato alle altre istituzioni<sup>(3)</sup>.

Analogamente, il comitato ha sollevato dubbi sull'indipendenza di un eventuale consigliere revisore che, nominato dal direttore generale, controllerebbe la qualità delle indagini dell'OLAF e fungerebbe da consigliere in caso di ricorso. La sua funzione sconfinerebbe con la funzione di controllo del comitato di vigilanza e con la funzione di controllo della qualità già attribuita agli alti funzionari dell'OLAF.

Il comitato di vigilanza si è inoltre soffermato sulla necessità di assicurare *de lege ferenda* una maggiore tutela dei diritti degli indagati. Secondo il comitato, la durata delle procedure di indagine non va prolungata e si potrebbero ridurre i tempi delle indagini coprendo i posti di investigatore vacanti e potenziando il controllo gerarchico.

#### IV-2. **Parere relativo gli indicatori di rendimento OLAF** <sup>(4)</sup>

Il comitato di vigilanza si è interessato ai risultati raggiunti dalle indagini dell'OLAF e ha incoraggiato attivamente l'Ufficio a mettere a punto indicatori di rendimento.

<sup>(2)</sup> Si veda allegato 2.

<sup>(3)</sup> Articolo 12, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1073/1999.

<sup>(4)</sup> Si veda allegato 3.

Il comitato ha raccomandato al direttore generale dell'OLAF di definire specifici indicatori di rendimento per settore di attività, basati su parametri non solo quantitativi ma anche qualitativi. Quanto al carico di lavoro delle indagini, che è funzione della politica in questo ambito, il comitato ha inoltre raccomandato l'introduzione di specifici meccanismi che permettano di misurare i tempi delle procedure. Il comitato di vigilanza ha inoltre raccomandato al direttore generale di sondare il bacino di utenza basandosi su relazioni fornite dai diversi partner, al fine di misurare, in modo regolare e progressivo, il raggiungimento degli obiettivi e degli scopi. Il direttore generale si è detto disposto a condurre un simile sondaggio, che dovrebbe iniziare a settembre 2007.

#### IV-3. *Parere relativo alle relazioni di indagine dell'OLAF sui casi in corso da più di nove mesi* <sup>(1)</sup>

Il comitato di vigilanza ha esaminato 150 relazioni su questo tipo di indagini a copertura del periodo gennaio-dicembre 2006 in tutti i settori investigativi e operativi. L'analisi era intesa a controllare che le indagini si fossero svolte in modo continuativo, su un arco di tempo proporzionato alle circostanze e alla complessità del caso, e ad individuare i motivi di eventuali ritardi ingiustificati.

Sebbene contenessero informazioni utili e rilevanti, queste relazioni si sono rivelate carenti delle informazioni essenziali affinché il comitato potesse effettuare gli opportuni controlli.

Il comitato ha formulato raccomandazioni specifiche al direttore generale dell'OLAF affinché, nel futuro, le relazioni contengano informazioni specifiche, utili tanto per il comitato di vigilanza che per la direzione dell'OLAF preposta alle indagini. Tra queste figurano: l'epoca dei fatti sottoposti ad indagine; i termini di prescrizione per i fatti sottoposti ad indagine; la descrizione giuridica delle irregolarità indagate; le potenziali sanzioni o conseguenze giuridiche dei fatti indagati e i tempi previsti per la conclusione dell'indagine, con una spiegazione plausibile. Il comitato di vigilanza ha inoltre raccomandato che non si ricorresse alla «sospensione tattica» per giustificare la mancata conclusione di un'indagine e ha espresso disappunto per la mancanza di una chiara politica in materia di indagini.

Sebbene le raccomandazioni di cui sopra siano state accolte dal direttore generale dell'OLAF, l'Ufficio non ha ancora preso misure per garantire procedure investigative più chiare e una migliore supervisione dei casi trattati, come raccomandato dal comitato.

<sup>(1)</sup> Si veda allegato 4.

#### IV-4. *Parere relativo al progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per gli esercizi 2007 e 2008* <sup>(2)</sup>

Il comitato è conscio che l'indipendenza dell'OLAF in materia di bilancio e di amministrazione influisce direttamente sulle sue funzioni investigative e operative. Prima di comunicare il progetto preliminare di bilancio al direttore generale del bilancio, il direttore generale dell'OLAF deve ascoltare il comitato di vigilanza <sup>(3)</sup>.

Tra dicembre 2005 e maggio 2007, il comitato di vigilanza ha emesso due pareri in merito. Relativamente al progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per il 2008, il comitato ha raccomandato all'Ufficio di chiedere un potenziamento dell'organico limitatamente alla funzione d'indagine, che va rafforzata conformemente alla nuova struttura organizzativa. Il comitato ha inoltre raccomandato al direttore generale dell'OLAF di prevedere stanziamenti specifici a copertura dell'organico del segretariato, affinché questi possa svolgere il proprio mandato in piena indipendenza. Nessuna di queste raccomandazioni è stata tuttavia inserita dal direttore generale dell'OLAF nel progetto preliminare di bilancio per il 2008.

Per quanto riguarda gli agenti temporanei, che ammontano a circa il 20 % del personale dell'OLAF, per la maggior parte preposti a condurre indagini o a fornirvi supporto, il comitato ha raccomandato di trasformare i posti temporanei in posti permanenti onde garantire la continuità, l'efficienza e l'indipendenza delle indagini. L'instabilità lavorativa in questo ambito incide infatti sulla lealtà, sulla motivazione e sull'impegno del personale dell'OLAF.

Il comitato ha fatto presenti le sue preoccupazioni in tal senso al vicepresidente della Commissione, Siim Kallas, e ha plaudito all'accordo, siglato a maggio 2007, tra l'OLAF, la direzione generale dell'Amministrazione della Commissione e i rappresentanti del personale, che prevede di concedere l'estensione a tempo indeterminato dei contratti degli agenti temporanei sulla base di una procedura di esame. Il comitato di vigilanza ha tuttavia constatato che, dal punto di vista amministrativo, l'OLAF non opera in modo indipendente e che è la DG ADMIN ad applicarne la politica del personale. Per il comitato, si tratta di un problema che suscita apprensione date le sue ripercussioni dirette sulla funzione d'indagine dell'Ufficio.

Nel settore delle risorse umane, il comitato ha inoltre constatato l'impellente necessità per l'OLAF di investire maggiormente nella gestione, in quanto fattore di sostegno fondamentale alla funzione di indagine e quindi all'indipendenza dell'Ufficio. Il comitato di vigilanza raccomanda caldamente all'OLAF di adottare una strategia decisa in materia di risorse umane volta ad ottimizzare l'impiego delle risorse esistenti nel settore delle indagini, di gestire meglio il carico di lavoro e di organizzare le squadre organizzative su questi presupposti. Avendo partecipato come osservatore alle formazioni offerte dall'OLAF, la presidente ha proposto che il comitato presti particolare attenzione al fabbisogno in materia di formazione continua ad hoc per gli investigatori.

<sup>(2)</sup> Si veda allegato 5.

<sup>(3)</sup> Articolo 6 della decisione della Commissione del 28 aprile 1999 (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 20).

**CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

- I. Lo scopo principale del comitato di vigilanza consiste nel garantire l'indipendenza dell'OLAF tramite un controllo regolare della funzione di indagine. L'indipendenza del comitato è pertanto un fattore fondamentale affinché esso possa a sua volta garantire l'indipendenza dell'OLAF.
  - II. Nell'esecuzione della funzione di controllo, il comitato di vigilanza ha chiesto all'OLAF di poter liberamente accedere ai dossier del sistema di gestione elettronica (CMS). Tra dicembre 2005 e maggio 2007, il comitato non ha ricevuto l'autorizzazione per consultare i casi in corso di indagine, vedendosi seriamente ostacolato nello svolgimento del suo mandato.
  - III. Il comitato di vigilanza ha controllato una serie di dossier su carta e 215 relazioni di casi in corso di indagine da più di nove mesi. Per questi ultimi, il comitato ha raccomandato di rivedere profondamente le informazioni fornite nelle relazioni affinché i ritardi eccessivi nelle indagini vengano motivati in modo circostanziato e siano segnalati eventuali termini di prescrizione.
  - IV. La mancata chiarezza delle procedure di indagine e l'assenza di una supervisione strutturata delle medesime contribuisce ai ritardi summenzionati. Il comitato di vigilanza raccomanda all'OLAF di adottare una chiara politica in materia. Il comitato raccomanda vivamente di rivedere a fondo i capitoli operativi del manuale procedurale dell'OLAF onde fornire indicazioni chiare e utili agli investigatori, che comprendano termini rigorosi entro i quali concludere le singole fasi di un'indagine.
  - V. Il comitato di vigilanza ha caldamente raccomandato all'OLAF di definire rigorosi meccanismi di controllo interno atti a prevenire eventuali conflitti di interessi che potrebbero interferire con lo svolgimento indipendente delle indagini.
  - VI. Di recente, il morale del personale dell'OLAF ha risentito dell'incertezza lavorativa dei contratti temporanei e il comitato di vigilanza ha raccomandato di risolvere la questione urgentemente; risultati parziali in tal senso si sono visti negli ultimi mesi del periodo in questione.
  - VII. Avendo individuato la forte necessità di un sostegno gestionale efficace e di una leadership effettiva, il comitato di vigilanza raccomanda caldamente di potenziare le tecniche di gestione e di leadership onde garantire un lavoro di squadra efficiente e buoni risultati investigativi.
  - VIII. Il comitato di vigilanza ha curato i contatti con le istituzioni comunitarie, le parti interessate e i partner dell'OLAF e raccomanda che venga tratto beneficio da una più stretta collaborazione tra la Commissione e l'OLAF e da scambi di informazioni più efficaci tra l'OLAF e Eurojust.
  - IX. Il comitato di vigilanza ha analizzato attentamente i cambiamenti previsti nella struttura organizzativa dell'OLAF e le profonde modifiche proposte al regolamento (CE) n. 1073/99 che regola la funzione di indagine dell'OLAF. Il comitato teme che i cambiamenti nella struttura diminuiscano il ruolo dell'Unità magistrati all'interno dell'OLAF che, vantando conoscenze specialistiche in materia di diritto e procedure applicabili e contatti locali, permette di agevolare il trasferimento delle indagini agli Stati membri. Il comitato di vigilanza si è inoltre raccomandato che le modifiche proposte al regolamento non mettano in discussione l'indipendenza dell'OLAF o il ruolo svolto dal comitato stesso.
  - X. Il comitato di vigilanza raccomanda vivamente all'OLAF di potenziare l'organico delle squadre investigative; di migliorare la formazione per gli investigatori; di garantire il funzionamento efficace del comitato stesso, fornendo il personale adeguato al suo segretariato e provvedendo a stanziamenti a copertura di un numero sufficiente di posti.
-

## ALLEGATO 1

## CALENDARIO DELLE RIUNIONI DEL COMITATO DI VIGILANZA

## 2005

Mese	Data della riunione
Dicembre	mercoledì 14

## 2006

Mese	Data della riunione
Gennaio	mercoledì 25 — giovedì 26
Febbraio	martedì 21 — mercoledì 22
Marzo	lunedì 20 — martedì 21
Aprile	martedì 25 — mercoledì 26
Maggio	martedì 30
Giugno	martedì 13 — mercoledì 14
Luglio	lunedì 3 — martedì 4
Settembre	lunedì 25 — martedì 26
Ottobre	martedì 17 — mercoledì 18
Novembre	lunedì 13 — martedì 14
Dicembre	mercoledì 13 — giovedì 14

## 2007

Mese	Data della riunione
Gennaio	lunedì 29 — martedì 30
Marzo	lunedì 5 marzo lunedì 26 marzo — martedì 27
Aprile	martedì 24 aprile — mercoledì 25

## ALLEGATO 2

## PARERE N. 2/2006

**concernente la revisione del regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF)**

1. Durante le riunioni tenutesi in data 21-22 febbraio, 20-21 marzo e 25-26 aprile 2006 il comitato di vigilanza dell'OLAF (di seguito denominato «comitato») ha elaborato un progetto di 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) (di seguito «progetto»). Sono stati designati relatori di tale progetto la dott.sa D. Theato e il prof. K. Györgyi.

Il comitato si compiace della determinazione dimostrata della Commissione nel sostenere il lavoro dell'OLAF e nel migliorare, per quanto possibile, l'efficienza e l'efficacia della gestione.

Le argomentazioni che seguono trattano essenzialmente problematiche considerate particolarmente importanti dal comitato:

- norme procedurali relative alle persone interessate dalle indagini;
- termini per lo svolgimento delle indagini;
- aspetti istituzionali del progetto.

**2. Norme procedurali relative alle persone interessate dalle indagini**

Il progetto fa correttamente presente che è necessario specificare quali siano le garanzie applicabili alla procedura, nell'interesse della certezza del diritto e delle persone interessate dall'indagine. Il comitato accoglie favorevolmente l'articolo 7 bis (nuovo) e in particolare sottolinea che le indagini devono chiarire sia le circostanze aggravanti che quelle attenuanti.

Tutte le indagini condotte dall'OLAF, che non vengono concluse altrimenti, vengono alla fine trasmesse ad un tribunale penale indipendente di uno Stato membro e diventano in tale sede oggetto, in base alle norme di legge, di una procedura formale con le normali garanzie procedurali. Il comitato ritiene altresì che i diritti degli interessati de lege ferenda debbano essere maggiormente rafforzati rispetto a come contemplato nel progetto, in particolare:

- la procedura deve essere svolta in modo equo e tenendo conto del principio della presunzione d'innocenza (articolo 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo);
- secondo quanto previsto dal progetto, agli interessati vanno comunicate solo le conclusioni e le raccomandazioni riportate nella relazione finale. Esse non sono tuttavia sempre sufficienti in caso di ricorso ad un consigliere revisore. Ad essere contestate sono le modalità secondo le quali l'OLAF è giunta a dette conclusioni. Il ricorrente deve poter comprendere tale decisione. Egli ha pertanto bisogno di consultare la relazione nel suo insieme oppure tutti gli elementi di prova che lo riguardano per poter salvaguardare i propri diritti di difesa.

In via eccezionale, il direttore generale può impedire l'accesso alle informazioni sulle persone oggetto delle indagini fino a quando queste vengono comunicate alle autorità o agli organi competenti. È necessario chiedersi, in questo contesto, se il consigliere revisore è in grado di esercitare un controllo oppure se in questi casi il controllo viene eliminato;

- vista la necessità di garantire un procedimento obiettivo, dovrebbe essere prevista l'esclusione delle persone incaricate del caso che siano ritenute di parte qualora vi sia motivi che giustifichino riserve sulla loro capacità di agire in modo indipendente.
- l'interessato deve avere il diritto di presentare un'istanza probatoria.

Al tempo stesso, il rafforzamento dei diritti procedurali degli interessati confermerebbe la credibilità delle indagini condotte dall'OLAF e i suoi risultati.

### 3. Termini per lo svolgimento delle indagini

Il regolamento OLAF in vigore dispone all'articolo 6 che le indagini siano condotte senza interruzione e che la loro durata sia adeguata alle circostanze e alla complessità del caso. Qualora le indagini durino più di 9 mesi, il direttore dell'OLAF, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 7 del regolamento in vigore, deve informare il comitato di vigilanza delle cause che non permettono ancora di concludere l'indagine.

L'articolo 6, paragrafo 7 del regolamento de lege ferenda prevede che, se un'indagine non è stata ancora conclusa entro 12 mesi, il termine possa essere prorogato da uno a sei mesi mediante una specifica procedura e che successivamente, seguendo le stesse modalità, possa essere nuovamente prorogato.

Il comitato ritiene che con tale proroga si stia inviando il messaggio sbagliato: il periodo di nove mesi previsto è già opinabile di per sé. È indubbio che le singole indagini possono comportare un notevole dispendio di tempo per varie ragioni. Il comitato ritiene tuttavia opportuno che non venga previsto alcun prolungamento dei tempi di indagine. Raccomanda per contro che nel progetto venga stabilito il principio del rapido svolgimento delle indagini (principio di urgenza). A tale proposito il comitato ritiene che almeno in un certo numero di casi vi sia la possibilità di ridurre la durata del procedimento, ad esempio occupando i circa 70 posti attualmente vacanti oppure rafforzando il controllo gerarchico relativo alla durata del procedimento stesso.

### 4. Aspetti istituzionali

- Il comitato di vigilanza ritiene che vada ulteriormente rafforzata, attraverso le norme giuridiche, la necessaria indipendenza nelle indagini dell'OLAF. Propone pertanto di inserire nel progetto i seguenti principi:
  - l'OLAF ha discrezione di decidere in maniera indipendente quali indagini condurre e a quali mezzi ricorrere per lo svolgimento di dette indagini;
  - l'OLAF è l'unico responsabile delle modalità secondo le quali viene condotta l'indagine;
  - l'OLAF sviluppa la propria politica operativa, compresa la prevenzione della frode e della corruzione, in maniera indipendente ma in stretta collaborazione con tutti soggetti europei e nazionali competenti;
  - maggiore risalto dovrebbe essere accordato al mandato, previsto dalla normativa, di prevenire la frode e la corruzione.
- In linea generale, alla luce delle esperienze fatte finora è necessario migliorare la collaborazione tra OLAF e Stati membri in modo da garantire una tutela effettiva degli interessi finanziari dell'Unione europea. In tale contesto, la collaborazione non deve essere una strada a senso unico tra l'OLAF e gli Stati membri: essa richiede il necessario scambio di informazioni tra gli Stati membri, in particolare le competenti autorità giudiziarie, e l'OLAF.

Particolare attenzione spetta in questo contesto anche alla partecipazione dell'OLAF ad indagini esterne svolte dalle competenti autorità degli Stati membri.

- Il comitato si compiace del fatto che il progetto consideri essenzialmente il comitato di vigilanza come un organo specialistico composto da personalità indipendenti e che comprende rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione soltanto in occasione del cosiddetto dialogo strutturato con le istituzioni.

Dovrebbe tuttavia essere chiaro a priori che i rappresentanti delle tre istituzioni hanno, nell'ambito del dialogo strutturato, un mandato limitato dalle decisioni delle proprie istituzioni mentre i membri indipendenti hanno un mandato aperto. Il dialogo strutturato — pur apportando dei vantaggi, in particolare per quanto riguarda i rapporti con dette istituzioni — determinerà probabilmente una certa politicizzazione del lavoro dell'OLAF. Il consueto controllo politico dell'OLAF è già garantito senza questo dialogo strutturato, ad esempio in sede di scarico del bilancio.

In un dialogo strutturato con le istituzioni che comprenda un unico rappresentante, rispettivamente, di Consiglio, Parlamento e Commissione il comitato di vigilanza rischia di perdere la propria indipendenza in questioni essenziali che potrebbero perfino riguardare la redazione del suo rapporto di attività.

Non è chiaro che cosa si intenda con l'espressione «per formulare orientamenti comuni».

L'articolo 8 del progetto elimina la corresponsabilità del comitato in materia di protezione dei dati e di segreto professionale, senza che ne sia indicato il motivo.

L'articolo 11 del progetto limita i diritti del comitato all'informazione. In conseguenza alle modifiche proposte ai paragrafi 1 e 7, il comitato riceverà meno informazioni concrete sulle indagini svolte dall'OLAF rispetto a quanto avveniva finora.

L'articolo 12 del progetto solleva la questione del carattere interistituzionale dei poteri del direttore generale dell'OLAF. Finora il direttore generale viene nominato in accordo con il Consiglio e il Parlamento, il che gli conferisce una particolare legittimità. In futuro la Commissione si limiterà a richiedere al comitato un parere non vincolante nel quadro di un «dialogo strutturato» e nominerà quindi il direttore generale. In questo modo, a giudizio del comitato, la legittimità del direttore generale viene notevolmente diminuita.

Considerate le difficoltà esistenti per conferire un secondo mandato al direttore generale dell'OLAF in carica dopo la scadenza del primo mandato, il comitato si compiace tuttavia che in futuro il direttore generale verrà nominato per un periodo non rinnovabile di sette anni. In questo modo dovrebbe essere rafforzata la sua indipendenza e si dovrebbero evitare spiacevoli periodi di interregno. (I termini «direttore dell'OLAF» e «direttore generale dell'Ufficio» dovrebbero essere armonizzati nel progetto).

Per quanto riguarda il segretariato del comitato di vigilanza, il progetto in esame fa un passo indietro rispetto alla proposta della Commissione del febbraio 2004, che prevedeva che il segretariato dipendesse amministrativamente dalla Commissione. Secondo il progetto esso dovrebbe invece dipendere dall'OLAF, il che incide sull'indipendenza del comitato di vigilanza stesso.

Il comitato comprende i motivi per cui il progetto prevede la figura del consigliere revisore. Si chiede tuttavia se egli possa esercitare le proprie funzioni «nella più completa indipendenza» fintantoché viene nominato ed eventualmente rinominato dal direttore generale e dipende gerarchicamente da questi, in particolare per quanto riguarda le note di qualifica e le promozioni.

Nel progetto deve inoltre risultare chiaro che il comitato di vigilanza non può operare soltanto sulla base delle relazioni statistiche e delle analisi del consigliere revisore. Per poter svolgere il proprio compito principale — ossia il controllo regolare delle attività di indagine dell'OLAF — il comitato deve avere accesso ai casi e non soltanto a statistiche, analisi e pareri del consigliere revisore. Le rispettive competenze dovrebbero essere delimitate in modo chiaro e dovrebbe essere preservata la principale competenza del comitato di vigilanza, ossia garantire l'indipendenza dell'OLAF.

Data la serie di riferimenti ad altri atti giuridici ivi contenuti, l'articolo 16 del progetto non brilla certo come esempio di chiara regolamentazione.

In generale le norme di cui al regolamento n. 2185/96 dovrebbero essere integrate nel progetto di proposta di regolamento. In questo modo tutti i poteri di indagine dell'OLAF verrebbero disciplinati in un unico atto giuridico, semplificando quindi l'applicazione delle norme.

5. **Il presente parere** si basa sul testo che è stato oggetto della consultazione interservizi. Nel frattempo il comitato di vigilanza ha ricevuto oralmente ulteriori informazioni in data 30 maggio, 14 giugno e 4 luglio 2006. Il comitato si riserva di emettere un parere complementare alla luce della proposta definitiva scritta della Commissione.

#### PARERE COMPLEMENTARE

##### **concernente la revisione del regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF)**

1. Con il parere n. 2/2006 il comitato di vigilanza dell'OLAF ha accolto favorevolmente la determinazione dimostrata dalla Commissione nel migliorare l'efficienza e l'efficacia operative dell'OLAF ed ha fatto una serie di osservazioni concentrandosi in particolare sui diritti procedurali delle persone interessate dall'indagine, sulla durata delle indagini e sugli aspetti istituzionali del progetto di regolamento.

Tali osservazioni riguardavano il testo presentato per la consultazione interservizi della Commissione. Il presente parere complementare si riferisce alla proposta definitiva che la Commissione ha nel frattempo presentato al Parlamento europeo ed al Consiglio <sup>(1)</sup>.

2. Nella riunione del 25 e 26 settembre 2006 il comitato di vigilanza ha esaminato, in particolare, il ruolo del consigliere revisore. Il comitato ha concluso che la creazione di un tale ruolo avrebbe le seguenti conseguenze:

— o verrebbe aggiunta un'ulteriore fase di controllo a quelle già esistenti malgrado non sembrino esserci prove della loro inadeguatezza;

<sup>(1)</sup> COM (2006) 244 definitivo.

- o le procedure verrebbero rese più lunghe e complicate, mentre sia il Parlamento europeo che il Consiglio hanno richiesto che le indagini siano il più brevi possibile;
  - o si solleverebbe il problema di valutare in che misura il mandato del consigliere revisore sminuisca la responsabilità del direttore generale dell'OLAF;
  - o il ruolo del consigliere revisore si sovrapporrebbe in una certa misura a quello del comitato di vigilanza, con un rischio di duplicazione e di indebolimento, in generale, del ruolo del comitato, mentre esso soltanto viene nominato in comune accordo tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione;
  - o il consigliere revisore avrebbe il duplice ruolo di controllore della qualità e di referente in materia di ricorsi; visto che egli dovrebbe contemporaneamente rendere conto al direttore generale dell'OLAF e controllarne l'operato, tali ruoli sarebbero totalmente contraddittori. Nell'organigramma dell'OLAF, adottato dalla Commissione il 1.9.2006, i compiti di controllo di qualità sono già attribuiti a due consiglieri che fanno direttamente capo ai direttori delle due direzioni incaricate di tutte le indagini;
  - o sebbene la proposta della Commissione non contenga alcuna analisi dell'impatto finanziario, il comitato ritiene che i costi sarebbero sproporzionati rispetto al numero molto basso di casi presentati fino ad oggi e pertanto incompatibili con il principio dell'utilizzo ottimale delle risorse.
-

## ALLEGATO 3

## PARERE N. 3/2006

## del Comitato di vigilanza

## Indicatori di rendimento OLAF

1. In occasione delle riunioni del 21-22 febbraio, 20-21 marzo e 25-26 aprile 2006, il comitato di vigilanza (CV) ha dibattuto il tema degli indicatori di rendimento, convenendo con l'OLAF il proprio contributo attivo all'ulteriore sviluppo dei medesimi.
2. Dotandosi di **indicatori di rendimento** per settore di attività, l'OLAF potrà **focalizzarsi ulteriormente sui risultati e migliorare la qualità generale dei servizi** resi in particolare alle istituzioni europee, alle autorità giudiziarie degli Stati membri e al grande pubblico, tutelando al tempo stesso gli interessi finanziari della Comunità e continuando a combattere le frodi o qualsiasi altra attività illecita pregiudizievole per gli interessi finanziari delle Comunità.
3. Come indicato nella nota del direttore generale al CV del 12 aprile 2006, l'**OLAF** ha già intrapreso l'elaborazione degli indicatori di rendimento.

Gli indicatori esistenti, relativi «alle attività e ai risultati» operativi dell'Ufficio, presentano un carattere statistico-quantitativo e consentono all'OLAF di procedere a quantificazioni, ad esempio relativamente al numero di indagini o di operazioni di intelligence. Riconoscendo l'utilità di una base statistica solida e degli indicatori quantitativi, il CV esorta l'OLAF a **proseguire il lavoro svolto per migliorare l'attendibilità dei dati statistici**.

4. Il CV prende atto della riflessione sugli indicatori qualitativi intrapresa dall'Ufficio (nota dell'OLAF del 12.4.2006).

Conformemente alla metodologia per la misurazione delle prestazioni internazionalmente riconosciuta, il comitato di vigilanza sottolinea l'opportunità che l'**OLAF si avvalga, in futuro, di parametri qualitativi e quantitativi per misurare quanto conseguito nei diversi settori di attività**, al fine di valutare, oltre ad attività e risultati, anche realizzazioni e rendimento.

5. Per misurare la qualità, si valuta di solito in che misura una data organizzazione ha conseguito i propri obiettivi in termini di risultati e realizzazioni, soppesando in genere gli aspetti quantificabili del servizio. Nel definire gli obiettivi quantitativi, la direzione si pone delle priorità, ad esempio tempi di esecuzione del servizio, volume dei reclami, ecc. (punto 6). Nelle attività di indagine, una pratica giunge a termine con la constatazione che non è necessario procedere oltre oppure, inversamente, con la raccolta di sufficienti elementi in base ai quali un'autorità giudiziaria o disciplinare può procedere oltre; in questo ambito, essendo meno agevole definire obiettivi qualitativi chiari, è più opportuno misurare la qualità sondando il livello di soddisfazione dell'utenza (punto 7).
6. Il CV prende nota in particolare che l'OLAF è sotto pressione per ridurre la durata media dei casi (nota dell'OLAF del 12.4.2006) e che la Corte dei conti europea ha raccomandato che venga stabilita una durata massima per le indagini (paragrafo 80 della relazione della CCE).

Per quanto riguarda la durata dei casi, il CV raccomanda di misurare la **tempestività delle procedure** rapportando i casi singoli con tempi standard che la direzione dovrebbe definire.

I due indicatori generalmente assunti a tal fine sono:

- il tasso d'esecuzione;
- l'indicatore degli arretrati.

**Il tasso d'esecuzione:** il tasso d'esecuzione, che misura la capacità di un'organizzazione di smaltire il carico di lavoro, è il rapporto tra i casi aperti durante il periodo di riferimento e il numero dei casi portati a termine nel corso dello stesso periodo.

**L'indicatore degli arretrati:** sulla base di una durata standard definita dalla direzione, questo indicatore consente all'organizzazione di misurare l'anzianità dei casi arretrati rispetto allo standard definito.

A tal fine, l'OLAF potrebbe assumere *mutatis mutandis* il modello della corte federale australiana che ha deciso i seguenti standard:

- non più del 10 per cento dei casi arretrati può essere in sospenso da oltre 6 mesi;
- nessun caso arretrato può essere in sospenso da oltre 24 mesi.

7. L'opinione degli utenti è ritenuta in genere importante nel **definire gli standard, valutare la qualità e esaminare la fornitura del servizio.**

Secondo il CV, è opportuno che l'OLAF **sondi regolarmente il livello di soddisfazione delle istituzioni europee e delle autorità nazionali** invitando l'utenza a proporre miglioramenti eventualmente ritenuti necessari.

I sondaggi potrebbero riguardare:

- la qualità delle attività sotto il profilo tecnico;
  - la rilevanza delle informazioni fornite;
  - la tempestività delle informazioni fornite.
-

## ALLEGATO 4

## PARERE N. 1/2007

## Relazione dell'OLAF sulle indagini in corso da oltre nove mesi

Bruxelles, 25 aprile 2007

## INTRODUZIONE

## Il compito del comitato di vigilanza

Il comitato di vigilanza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) rafforza l'indipendenza dell'OLAF grazie a un controllo regolare della sua funzione di indagine. Nell'ambito di tale compito il comitato verifica anche la durata delle indagini dell'OLAF, per controllare che esse si svolgano in modo continuativo per un periodo di tempo proporzionato alle circostanze ed alla complessità del caso <sup>(1)</sup>.

Pertanto, nei casi in cui un'indagine sia in corso da oltre nove mesi il direttore generale dell'OLAF è obbligato a informare il comitato di vigilanza delle ragioni che non hanno permesso di concludere l'indagine e del prevedibile periodo di tempo necessario per concluderla.

Dall'inizio del suo mandato, nel dicembre 2005, il nuovo comitato di vigilanza ha ricevuto relazioni mensili sulle indagini in corso da più di nove mesi, che sono state attentamente esaminate, come prevede il regolamento interno <sup>(2)</sup>.

Tale esame è inteso ad analizzare le informazioni fornite dal direttore generale onde fare una valutazione della durata delle indagini e delle ragioni degli eventuali ritardi ingiustificati. Tuttavia, dato che attualmente il 75 % delle indagini avviate dall'OLAF è in corso da più di nove mesi <sup>(3)</sup>, l'esercizio in questione ha assunto una prospettiva differente. Data la relativa frequenza dei casi in cui il limite viene superato, la relazione sulle indagini di durata superiore a nove mesi ha visto cambiare la sua natura di sistema di allarme volto a controllare la durata delle indagini e ha perso il proprio impatto.

Nell'esaminare le relazioni sulle indagini di durata superiore a nove mesi trasmesse al comitato sono stati valutati due aspetti:

- in che misura le relazioni contengono informazioni adeguate per consentire al comitato di vigilanza di svolgere il proprio compito di monitoraggio, in particolare per quanto riguarda eventuali ritardi ingiustificati,
- in che misura tali relazioni possono essere utilizzate come strumento di gestione da parte dell'OLAF per condurre a termine con successo le indagini entro un periodo di tempo appropriato.

## Metodologia

Il direttore generale dell'OLAF trasmette al comitato di vigilanza una relazione mensile sulle indagini, intitolata «*Informazioni trasmesse al comitato di vigilanza dell'OLAF sui casi aperti da oltre nove mesi*» e composta dai seguenti elementi principali <sup>(4)</sup>:

- base giuridica,
- descrizione del caso,
- data di apertura del fascicolo,
- impatto economico e finanziario,

<sup>(1)</sup> Articolo 6, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1073/1999.

<sup>(2)</sup> GU L 33 del 7.2.2007. Articolo 13, paragrafo 3, del regolamento interno del comitato di vigilanza dell'OLAF.

<sup>(3)</sup> Statistiche estratte dal sistema di gestione dei casi dell'OLAF («Case Management System» — CMS).

<sup>(4)</sup> Cfr. l'allegato 1.

- motivi per cui il caso non è stato chiuso, ripartiti tra i seguenti criteri (uno o più): malgrado le considerevoli risorse assegnate la mole di lavoro investigativo è tale da richiedere più tempo, sospensione dell'indagine per ragioni tattiche, risorse insufficienti, priorità bassa e risorse limitate, cooperazione carente,
- azioni future,
- tempi previsti per il completamento.

Sulla base di tali informazioni fornite dall'OLAF, il comitato di vigilanza si è sforzato di individuare i seguenti elementi, che gli consentirebbero di valutare se le indagini siano condotte in modo continuativo per un periodo di tempo proporzionato alle circostanze e alla complessità del caso:

- l'oggetto dell'indagine, vale a dire la descrizione giuridica dell'irregolarità;
- le date di riferimento, la data o il periodo in cui sono stati commessi gli atti oggetto dell'indagine, la data in cui l'OLAF ha ricevuto le informazioni e la durata della fase di valutazione del caso prima che venga decisa l'apertura del fascicolo;
- le potenziali sanzioni o conseguenze giuridiche degli atti oggetto di indagine: disciplinari, amministrative, finanziarie o penali;
- i termini di prescrizione per i fatti sottoposti a indagine: in base al diritto nazionale e a quello comunitario;
- la pertinenza della motivazione adottata per la mancata conclusione del caso;
- tempi previsti e giustificati per il completamento.

## RELAZIONI DELL'OLAF

Nell'elaborare il presente parere, il comitato di vigilanza ha esaminato le relazioni dell'OLAF sui casi di durata superiore a nove mesi del periodo gennaio-dicembre 2006; si tratta di 150 indagini ripartite tra tutti i settori nel modo seguente: 19 indagini interne: istituzioni europee, 9 indagini interne/esterne: organi dell'UE, 30 spese dirette e aiuto esterno, 21 aiuto esterno, 27 agricoltura, 19 dogane e 25 misure strutturali <sup>(1)</sup>.

Tenendo conto della natura specifica di ciascun settore e delle differenti regole procedurali applicabili a ciascuno di essi, l'analisi è stata eseguita secondo un approccio per settore. L'obiettivo è tuttavia quello di raggiungere conclusioni globali.

### Indagini interne: istituzioni europee

L'OLAF ha un ruolo guida in questo tipo di indagini e dispone di chiare competenze procedurali <sup>(2)</sup>.

È stato osservato che l'argomento dell'indagine, che coincide con la descrizione giuridica dell'irregolarità, è stato menzionato in pochissime occasioni <sup>(3)</sup>. In tali casi le descrizioni giuridiche utilizzate sono varie, ossia «conflitto di interessi» (articolo 14 dello statuto dei funzionari), «violazione dell'articolo 22 dello statuto dei funzionari e dell'articolo 57, paragrafo 2, del regolamento finanziario», «divulgazione di informazioni confidenziali, articolo 86, paragrafo 2, dello statuto dei funzionari»; tali descrizioni consentono di valutare la pertinenza delle misure investigative applicate e della durata delle indagini.

I tempi di prescrizione degli atti oggetto di indagine sono stati oggetto di particolare considerazione. Tuttavia non sono state mai menzionate né la data di esecuzione di tali atti <sup>(4)</sup>, né la durata della fase di valutazione da parte dell'OLAF prima della decisione di aprire un'indagine, sebbene in alcuni casi venga indicata la data di ricezione dell'informazione da parte dell'OLAF. Parimenti non viene mai fatto riferimento alle potenziali sanzioni o conseguenze giuridiche degli atti oggetto di indagine.

<sup>(1)</sup> Cfr. l'allegato 2. Totale delle indagini in corso per settore nel dicembre 2006: 62 indagini interne: istituzioni europee, 24 indagini interne/esterne: organi dell'UE, 69 spese dirette e aiuto esterno, 49 aiuti esterni, 65 agricoltura, 83 dogane e 52 misure strutturali.

<sup>(2)</sup> Articolo 4 del regolamento (CE) n. 1073/1999.

<sup>(3)</sup> Cfr. allegato 2: casi nn. 25, 24 e 125.

<sup>(4)</sup> Cfr. allegato 2: solo nel fascicolo n. 59 figura un riferimento al periodo in cui gli atti oggetto di indagine avrebbero potuto essere commessi.

Si è esaminata attentamente la pertinenza delle ragioni per cui il caso non è stato chiuso; spesso, tuttavia, la motivazione indicata tra quelle presenti nel modello non corrisponde a quella specificata successivamente nella relazione. Particolare attenzione è stata dedicata alla «sospensione dell'indagine per ragioni tattiche», come motivazione citata di frequente. Tale motivazione non viene spiegata e giustificata chiaramente; tra le ragioni addotte per giustificare la «sospensione tattica», un approccio che spesso conduce a lunghi periodi di inattività <sup>(1)</sup>, figurano «ragioni operative», la complessità del caso o la mancanza di una risposta da parte di altri servizi. Anche in altre indagini è stata constatata un'analoga inattività <sup>(2)</sup>.

Si è inoltre constatato che viene indicato il periodo di tempo ritenuto necessario per completare l'indagine, senza tuttavia fornire alcun particolare che giustifichi la valutazione; questa circostanza in genere non dipende dalla conduzione dell'indagine da parte dell'OLAF, ma da fattori esterni.

### **Indagini interne/esterne: organi dell'UE**

L'OLAF svolge un ruolo guida in questo tipo di indagini <sup>(3)</sup>.

Si è constatato che l'argomento dell'indagine, che è la descrizione giuridica dell'irregolarità, non è sempre menzionato.

Viene spesso fatto riferimento alla data di ricezione delle informazioni da parte dell'OLAF. Non sono tuttavia menzionate né la data in cui sono stati commessi gli atti oggetto dell'indagine, né la durata del periodo di valutazione. Ne consegue che nelle relazioni sulle indagini in corso da oltre nove mesi non figurano né le potenziali sanzioni, né i tempi di prescrizione.

Le motivazioni indicate più frequentemente per la mancata chiusura del caso sono «priorità bassa e risorse limitate» e «mole di lavoro investigativo».

Va notato che non viene quasi mai indicato il periodo di tempo ritenuto necessario per chiudere il caso <sup>(4)</sup>.

### **Spese dirette e aiuto esterno**

L'OLAF svolge un ruolo guida in questo campo, nel quale le regole di svolgimento delle indagini sono basate anche sugli «accordi vigenti con paesi terzi» <sup>(5)</sup>.

Si è constatato che viene citata in maniera sistematica e dettagliata la base giuridica su cui si fonda l'indagine. L'oggetto delle indagini viene illustrato chiaramente, sebbene manchi la descrizione giuridica delle irregolarità in questione. In tale contesto, le potenziali sanzioni o conseguenze giuridiche delle irregolarità sono menzionate solo quando hanno carattere penale. In alcuni casi vengono menzionati i tempi di prescrizione <sup>(6)</sup>.

Per quanto riguarda le date di riferimento, non sempre nelle relazioni appare la data in cui l'OLAF ha ricevuto le informazioni <sup>(7)</sup>. Mancano inoltre sia la durata della fase di valutazione che la data o il periodo in cui sono stati compiuti gli atti oggetto dell'indagine.

Va notato che le motivazioni generalmente indicate per la mancata conclusione delle indagini sono «mole di lavoro investigativo», «priorità bassa e risorse limitate» e «risorse insufficienti».

Viene sempre menzionato il periodo di tempo che si stima necessario per concludere l'indagine e vengono adeguatamente spiegate le prossime fasi dell'indagine.

### **Aiuti esterni**

Come indicato in relazione al settore precedente, l'OLAF ha un ruolo guida in questo campo <sup>(5)</sup>. Si è constatato che talvolta manca un riferimento giuridico agli accordi con i paesi terzi dove si svolgono le indagini.

Si è inoltre osservato che in alcuni casi la fase di valutazione che precede l'apertura di un'indagine è stata particolarmente lunga <sup>(8)</sup>. Le date di ricezione delle informazioni da parte dell'OLAF sono indicate correttamente. Tuttavia, non vengono indicate né le data in cui sono stati commessi gli atti oggetto dell'indagine, né le potenziali sanzioni o conseguenze giuridiche. Le relazioni non menzionano i tempi di prescrizione.

<sup>(1)</sup> Cfr. allegato 2: casi nn. 20, 21, 22, 25, 59 e 101 inter alia.

<sup>(2)</sup> Cfr. allegato 2: casi nn. 1, 2 e 101 inter alia.

<sup>(3)</sup> Articolo 3 del regolamento (CE) n. 1073/1999.

<sup>(4)</sup> Cfr. allegato 2: solo nei casi nn. 77 e 87.

<sup>(5)</sup> Articolo 3 del regolamento (CE) n. 1073/1999 e «accordi vigenti con paesi terzi».

<sup>(6)</sup> Cfr. allegato 2: casi nn. 31 e n. 92.

<sup>(7)</sup> Cfr. allegato 2: casi nn. 64, 92, 93 e 106 inter alia.

<sup>(8)</sup> Cfr. allegato 2: casi nn. 9, 27, 28, 29 e 120 inter alia.

Si è dedicata particolare attenzione alle ragioni per cui le indagini non sono state concluse. Tra queste, la menzione di una sospensione tattica delle indagini e della mole di lavoro investigativo indica spesso che l'OLAF ha semplicemente atteso che venisse ultimata una verifica da parte di un'impresa esterna, senza partecipare attivamente o seguire il caso da vicino. La relazione sulle indagini in corso da oltre nove mesi non chiarisce quale sia il valore aggiunto dell'OLAF in questo campo.

Vengono invece indicati sistematicamente il periodo di tempo ritenuto necessario per chiudere il caso e le prossime fasi dell'indagine.

### **Agricoltura**

L'OLAF dispone di una competenza giuridica notevole e consolidata per svolgere indagini in questo settore <sup>(1)</sup>, in cui però rientrano anche casi doganali che interessano prodotti agricoli e nei quali l'OLAF svolge anzitutto un ruolo di coordinamento e di assistenza. La maggior parte delle relazioni sulle indagini in corso da oltre nove mesi trasmesse al comitato di sorveglianza riguarda questo tipo di casi.

Nel settore doganale, la base giuridica e la descrizione giuridica delle irregolarità sono generalmente ben specificate. Tuttavia non vengono menzionate né le conseguenze giuridiche delle irregolarità, né la scadenza dei tempi di proscrizione entro i quali bisogna agire nei confronti di quanti evadono il pagamento dei dazi doganali. Raramente, inoltre, vengono indicate la data di ricezione delle informazioni da parte dell'OLAF e la durata del periodo di valutazione.

Si è constatato che nei casi di questo tipo sono spesso coinvolti vari Stati membri, i quali non rispondono nei tempi previsti alla richiesta di assistenza inviata dall'OLAF. Sebbene in molte relazioni sia indicato che l'indagine non è stata conclusa a causa della mole di lavoro investigativo, spesso vengono anche menzionati i lunghi ritardi nell'invio di una risposta da parte degli Stati membri. Si può quindi verificare che non venga menzionato il periodo di tempo considerato necessario per chiudere il caso <sup>(2)</sup> o che, quando tale periodo è specificato, non appaiano spiegazioni chiare per tale data.

Nel campo delle indagini puramente riferite all'agricoltura si è osservato che l'impatto finanziario relativo al finanziamento comunitario non è sempre indicato chiaramente nelle relazioni <sup>(3)</sup>. Questo si ripercuote sulla descrizione giuridica dell'irregolarità, che non viene fornita, così come manca l'indicazione delle eventuali conseguenze amministrative o penali. Manca inoltre un riferimento chiaro alle date o al periodo in cui è stato compiuto l'atto oggetto dell'indagine e ai tempi di prescrizione.

### **Dogane**

L'OLAF svolge un ruolo di coordinamento e di assistenza in questo campo e la durata dei casi dipende in grande misura dall'azione degli Stati membri o dei paesi terzi coinvolti. Questa è la ragione menzionata costantemente nelle relazioni per giustificare la mancata chiusura dei casi.

È stato più difficile stabilire in che misura il periodo di nove mesi sia applicabile a questo tipo di casi, dato che i responsabili ultimi in questo campo sono gli Stati membri.

Si è constatato che la base giuridica è ben illustrata e che la sintesi del caso è dettagliata e utile. Mancano tuttavia le indicazioni delle date in cui sono stati commessi gli atti oggetto dell'indagine e dei tempi di prescrizione.

Si è inoltre constatato che i tempi previsti per la chiusura dei casi, menzionati nelle relazioni, dipendono anch'essi da azioni di competenza degli Stati membri.

### **Azioni strutturali**

Vi è una solida base per l'espletamento di indagini in questo campo da parte dell'OLAF <sup>(4)</sup>. Tuttavia in molte relazioni trasmesse sulle indagini in corso da oltre nove mesi l'OLAF non svolge un'indagine, ma piuttosto fornisce assistenza alle autorità giudiziarie o amministrative nazionali <sup>(5)</sup>.

L'oggetto dell'indagine, vale a dire la descrizione giuridica dell'irregolarità, è menzionato. Nella relazione sulle indagini in corso da oltre nove mesi manca tuttavia, per il caso in questione, una panoramica chiara del processo di finanziamento da parte della Commissione, tipico del bilancio comunitario.

<sup>(1)</sup> Articolo 3 del regolamento (CE) n. 1073/1999, regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95, regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 e regolamento (CE) n. 515/97 inter alia.

<sup>(2)</sup> Cfr. allegato 2: casi nn. 32, 33, 34, 35 e 36 inter alia.

<sup>(3)</sup> Cfr. allegato 2: casi nn. 12, 36 e 70.

<sup>(4)</sup> Articolo 3 del regolamento (CE) n. 1073/1999, regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95, regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96.

<sup>(5)</sup> Cfr. allegato 2: casi nn. 41, 42, 55, 57, 75 e 112 inter alia.

La data di ricezione delle informazioni da parte dell'OLAF è menzionata e in alcuni casi viene altresì indicata la durata della fase di valutazione, anche se non compare mai la data in cui sono stati compiuti gli atti oggetto di indagine.

Non vengono menzionate specificamente le potenziali sanzioni e conseguenze giuridiche degli atti oggetto di indagine, e i tempi di prescrizione previsti dalla legislazione comunitaria e da quella nazionale non vengono mai analizzati, malgrado il fatto che in numerose indagini figurano chiari riferimenti a potenziali infrazioni penali <sup>(1)</sup>.

Tra le cause della mancata chiusura del caso vengono spesso indicate le risorse insufficienti e la mole di lavoro investigativo, anche se in alcuni casi tali motivazioni non corrispondono per intero a quelle indicate nelle successive relazioni o si riferiscono a specifici compiti degli investigatori in questo campo <sup>(2)</sup>.

Nel campo dell'assistenza alle autorità giudiziarie nazionali la motivazione indicata è «la natura del caso (assistenza in materia penale)» <sup>(3)</sup>.

I tempi previsti per la chiusura del caso sono di regola indicati, sia pure senza specificare i relativi dettagli.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Le informazioni attualmente contenute nelle relazioni sulle indagini in corso da oltre nove mesi inviate al comitato di vigilanza sono pertinenti e utili. Per la comprensione dei singoli casi in esame rimangono essenziali elementi quali la descrizione del caso, le azioni intraprese, l'impatto finanziario e i futuri interventi proposti. Tuttavia, l'esame delle relazioni sulle indagini in corso da oltre nove mesi ha evidenziato che mancano elementi essenziali perché il comitato di vigilanza possa svolgere la sua funzione di monitoraggio della durata delle indagini. Il comitato di vigilanza ritiene inoltre che l'inserimento di tali elementi nella relazione sulle indagini in corso da oltre nove mesi sarà utile anche per migliorare la gestione delle indagini in corso in una determinata fase del procedimento.

### La funzione di monitoraggio del comitato di vigilanza

- La forma attuale della relazione sulle indagini in corso da oltre nove mesi non contiene tutte le informazioni necessarie per consentire al comitato di vigilanza di stabilire se le indagini vengano svolte in modo continuativo per un periodo proporzionato alle circostanze e alla complessità del caso.

*Il formato della sintesi della relazione sulle indagini in corso da oltre nove mesi dovrebbe essere modificato inserendovi elementi complementari atti a permettere un'efficiente valutazione dei progressi dell'indagine. Tra tali elementi dovrebbero figurare: la descrizione giuridica dell'irregolarità, la data o il periodo in cui sono stati compiuti gli atti oggetto di indagine, la durata della fase di valutazione precedente alla decisione di aprire il fascicolo, le potenziali sanzioni o conseguenze giuridiche degli atti oggetto di indagine e i relativi tempi di prescrizione.*

- La mancanza di un riferimento ai tempi di prescrizione nelle relazioni sulle indagini in corso da oltre nove mesi impedisce al comitato di vigilanza di valutare se la durata delle azioni investigative intraprese o proposte sia proporzionata.

*Nelle relazioni sulle indagini in corso da oltre nove mesi occorrerebbe mettere in evidenza e analizzare i tempi di prescrizione.*

- Le informazioni contenute nelle relazioni sono in alcuni campi insufficienti per offrire un quadro chiaro degli obiettivi dell'indagine, delle ragioni del ritardo e delle relative conseguenze giuridiche. In particolare, una motivazione come la «sospensione tattica dell'indagine» nei casi in cui l'indagine non è stata conclusa non risulta né giustificata né chiarificatrice nella maggior parte dei casi.

Inoltre l'uso frequente di una motivazione come «priorità bassa e risorse limitate» potrebbe indicare la mancanza di una chiara politica di indagine.

<sup>(1)</sup> Cfr. allegato 2: caso n. 17.

<sup>(2)</sup> Cfr. allegato 2: casi nn. 54 e n. 75.

<sup>(3)</sup> Cfr. allegato 2: casi nn. 41, 55, 57 e 112.

*L'espressione «sospensione tattica dell'indagine», utilizzata nelle relazioni, andrebbe definita esattamente o omessa. Il ricorso a tale motivazione della mancata chiusura di un'indagine dovrebbe essere prudente e preciso.*

*Si raccomanda inoltre una riflessione sulle implicazioni di una motivazione come «priorità bassa e risorse limitate».*

- Le relazioni sulle indagini in corso da oltre nove mesi non riflettono in modo accurato il periodo di tempo previsto per la conclusione delle indagini. In un terzo dei casi tale periodo di tempo non viene menzionato e, quando viene menzionato, esso non viene rispettato.

*Il tempo previsto di chiusura del caso deve essere indicato e spiegato in modo ragionato. Bisogna inoltre descrivere meglio le tappe future dell'indagine.*

#### **La gestione delle indagini dell'OLAF**

- La relazione sulle indagini in corso da oltre nove mesi, trasmessa al comitato di vigilanza, non costituisce più un sistema di allarme relativo alla lunghezza delle indagini, ma piuttosto un rendiconto eseguito in tale fase dell'indagine. La grande maggioranza delle indagini dell'OLAF si protrae per un periodo più lungo. In molti casi si evidenziano periodi di inattività. Il comitato di vigilanza ritiene che l'attuale relazione sulle indagini in corso da oltre nove mesi non costituisca uno strumento di gestione dell'OLAF inteso a riesaminare la strategia delle indagini e a chiarirne gli obiettivi. Il fatto che oltre il 75 % delle indagini si protragga per più di nove mesi indica chiaramente che occorre intervenire urgentemente a livello gestionale.

*Si raccomanda di attuare un sistema efficace di controllo della gestione per impedire che le indagini vadano a rilento. Sarebbe inoltre opportuno che i capi unità procedano a regolari ed accurate verifiche dell'avanzamento delle indagini.*

#### **INTERVENTI FUTURI**

Il comitato di vigilanza verificherà in modo continuativo le relazioni sulle indagini di durata superiore a nove mesi relative al 2007, ricevute dal direttore generale. Si procederà inoltre a un accertamento delle ragioni per cui il lavoro di indagine non è stato eseguito nel periodo specificato, dedicando particolare attenzione alla cooperazione degli Stati membri. Il comitato seguirà inoltre con attenzione lo sviluppo di una chiara politica di indagine e di una migliore gestione dei casi.

Va notato che il rapido intervento dell'OLAF rivolto a migliorare il contenuto delle relazioni sulle indagini in corso da oltre nove mesi, in seguito a una riunione tra lo stesso OLAF e il comitato di vigilanza <sup>(1)</sup>, induce il comitato a prevedere che le raccomandazioni presentate più in alto riceveranno una risposta altrettanto rapida. Adottando le modifiche indicate si getterebbero le basi per ogni futuro esame delle relazioni sulle indagini di durata superiore a nove mesi da parte del comitato di vigilanza.

---

(1) Cfr. la nota I/01068 del 5.2.2007

## ALLEGATO 5

**PARERE N. 1/2006****relativo al progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per il 2007**

Bruxelles, 28 aprile 2006

Dopo aver discusso, nelle riunioni del 20/21 marzo e del 25/26 aprile 2006, del progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per il 2007, il comitato di vigilanza OLAF ha adottato il seguente parere:

**Parere**

Il progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per il 2007 è fondamentalmente una continuazione del bilancio per il 2006, fatte salve alcune richieste aggiuntive di lieve entità necessarie per fare fronte agli allargamenti (EUR 10, Bulgaria e Romania).

Nel settore delle risorse umane, il comitato ha constatato l'elevata percentuale di agenti temporanei rispetto alla media della Commissione e il numero cospicuo di posti vacanti che l'OLAF intende ridurre con l'assunzione di agenti temporanei dall'elenco di riserva della selezione in corso e dagli elenchi di riserva dell'EPSO dei funzionari permanenti. L'assunzione di nuovi funzionari richiederà un ulteriore impegno in termini di formazione.

Nel quadro dell'assunzione di agenti temporanei, occorre assicurare la stabilità e la continuità dell'organico e l'OLAF prevede una ripartizione globale equilibrata in alcuni servizi, tra cui la comunicazione.

Il comitato di vigilanza chiede che il numero di posti assegnati al proprio segretariato sia riportato al livello previsto nel bilancio precedente.

L'OLAF si sta adoperando per soddisfare ogni richiesta del comitato di vigilanza e del suo segretariato dal punto di vista delle risorse umane e finanziarie, affinché il comitato possa assolvere al mandato conferitogli dai testi in tutta indipendenza.

Il direttore generale dell'OLAF si è impegnato in modo deciso e vincolante con il comitato di vigilanza a mettere a sua disposizione tutte le risorse umane e finanziarie che quest'ultimo necessita per assolvere al proprio mandato e programma di lavoro.

Alla luce di queste considerazioni, il comitato di vigilanza appoggia la proposta di bilancio dell'OLAF.

**PARERE N. 2/2007****Progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per l'esercizio 2008**

Bruxelles, 25 aprile 2007

In occasione delle riunioni del 24 e del 25 aprile 2007, il comitato di vigilanza (CV) dell'OLAF, avendo discusso il progetto preliminare di bilancio dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode per l'esercizio 2008, ha adottato il seguente parere.

**a) Gestione del personale e attività d'indagine**

In merito alla questione degli agenti temporanei, il CV si compiace per l'accordo recentemente concluso con la DG Admin e i rappresentanti del personale che prevede di concedere l'estensione a tempo indeterminato dei contratti degli agenti temporanei assunti prima del 1° febbraio 2006, sulla base di una procedura di esame. Fondamentale per assicurare continuità all'OLAF, che può così continuare a contare sulle competenze del personale in servizio, l'accordo dovrebbe permettere un maggior coinvolgimento del personale negli obiettivi dell'Ufficio, migliorandone l'efficacia globale.

Affinché l'accordo possa esplicare al meglio i suoi effetti benefici, il CV ritiene che si renda ora più che mai necessaria un'incisiva strategia di gestione del personale. È opportuno che la gestione (e la formazione) del personale dell'OLAF sia perfettamente in linea con le necessità dell'Ufficio e che le risorse vengano ripartite tra le unità nel rispetto delle esigenze prioritarie. In termini generali, la gestione del personale va intesa quale elemento di sostegno fondamentale per potenziare l'efficienza e l'efficacia della funzione d'indagine. Solo sviluppando e mantenendo le competenze, la varietà e le capacità del personale inquirente, l'OLAF potrà migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi forniti; una tale impostazione va considerata il punto di forza della strategia globale dell'OLAF.

Il CV ritiene pertanto che una strategia del personale ben congegnata consenta un impiego ottimale delle risorse esistenti nel settore delle indagini, una migliore gestione del carico di lavoro futuro e una conseguente organizzazione delle squadre investigative. Essa presuppone almeno una pianificazione preliminare delle necessità prioritarie nel breve e medio termine (sulla base di un'analisi strategica), un inventario delle risorse e delle capacità esistenti e l'individuazione dei settori da potenziare. In tal senso, occorre prevedere corsi di formazione adeguati e continui rivolti agli investigatori, in quanto fattore cruciale per accrescere la motivazione e la soddisfazione professionale.

**Si raccomanda:** all'OLAF di approntare una strategia del personale volta ad affrontare i problemi connessi alle risorse umane nel breve e medio termine (valutazione del fabbisogno, reclutamento, formazione, mobilità e carriera). Un'impostazione incisiva della gestione del personale consentirà di potenziare l'efficacia operativa.

#### b) Ripartizione delle risorse a sostegno della funzione d'indagine

L'OLAF ha fatto richiesta di 9 posti AD aggiuntivi, di cui due da destinare alle unità operative e i restanti a varie mansioni amministrative e strategiche. Il CV condivide la necessità di destinare risorse al potenziamento della funzione d'indagine dell'OLAF ma si interroga circa la decisione, non suffragata da una necessità impellente, di destinare ulteriori risorse a sostegno di settori amministrativi e strategici non direttamente connessi all'attività d'indagine, specie se si pensa che molte squadre investigative dell'OLAF soffrono attualmente di una carenza di personale rispetto al carico di lavoro.

Il CV è peraltro a conoscenza del fatto che l'OLAF non è riuscito a coprire una serie di posti previsti dalle autorità di bilancio nei precedenti esercizi e che attualmente un gran numero di posti risulta scoperto. È opportuno che la direzione dell'Ufficio adotti, come prima cosa, misure volte a coprire detti posti vacanti prima di richiedere posti aggiuntivi.

Nell'ambito della recente riorganizzazione, l'OLAF ha accordato una netta priorità alla funzione d'indagine. Se vi è una necessità impellente di potenziare le risorse in alcuni ambiti non operativi, è opportuno che la direzione dell'OLAF valuti provvedimenti alternativi, quali il trasferimento, ovviamente non dai settori operativi, di risorse da destinare a tali ambiti.

**Si raccomanda:** di destinare, in via prioritaria, nuovi posti all'attività d'indagine dell'OLAF e di coprire i posti non operativi tramite trasferimenti interni, in modo tale da potenziare l'attività dell'Ufficio in materia d'indagine.

#### c) Organico del segretariato

Il direttore generale dell'OLAF ha sottoscritto con il CV un impegno preciso e vincolante di mettere a disposizione tutte le risorse umane e finanziarie di cui il CV necessita per assolvere al mandato conferitogli dai testi e svolgere il proprio programma di lavoro. Il CV chiede all'OLAF di prevedere, per il 2008, una copertura di bilancio per otto membri del segretariato, con uno stanziamento specifico tramite il metodo della nota, come già fatto in passato, onde consentire al CV di adempiere al proprio mandato in piena indipendenza.

**Si raccomanda:** all'OLAF di aggiungere una nota al piano stabilito riguardante la destinazione di fondi a copertura di otto posti per l'organico del segretariato.

#### d) Conclusione

Il CV sostiene il progetto di bilancio presentato dall'OLAF per l'esercizio 2008 a condizione che siano prese in considerazione le raccomandazioni su esposte.