

III

(Atti preparatori)

CORTE DEI CONTI

PARERE N. 6/2014

(presentato in virtù dell'articolo 325, TFUE)

su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 833/2013 per quanto riguarda l'istituzione di un controllore delle garanzie procedurali

(2014/C 419/01)

LA CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA,

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

vista la proposta della Commissione ⁽¹⁾,

vista la richiesta di un parere su tale proposta, presentata dal Parlamento europeo e pervenuta alla Corte il 16 luglio 2014,

vista la richiesta di un parere sulla proposta di cui sopra, presentata dal Consiglio e pervenuta alla Corte il 25 luglio 2014,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

Introduzione

1. L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) è una direzione generale della Commissione europea, ma è funzionalmente indipendente per quanto riguarda la sua attività di indagine ⁽²⁾. L'OLAF svolge indagini amministrative. L'Ufficio non è un'autorità giudiziaria o di polizia. Tuttavia, l'Ufficio è autorizzato a sottomettere le sue relazioni direttamente alle autorità nazionali ai fini di ulteriori azioni.

2. Sin dall'ottobre 2013 le indagini dell'OLAF, volte a combattere frodi, corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, sono governate da un quadro giuridico parzialmente rivisto ⁽³⁾. Il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 ⁽⁴⁾ (di seguito «il regolamento OLAF») ha sostituito due regolamenti ⁽⁵⁾ che sono stati in vigore dal 1999 quando l'Ufficio fu istituito.

⁽¹⁾ COM(2014) 340 final dell'11 giugno 2014.

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

⁽³⁾ Per poter svolgere le proprie indagini, l'Ufficio non può affidarsi solamente al nuovo regolamento OLAF. Anche dopo la riforma dell'ottobre 2013 c'è ancora bisogno di basi giuridiche supplementari al fine di delegare l'Ufficio a svolgere indagini in casi specifici, sia per indagini esterne presso gli Stati membri che per indagini interne presso le istituzioni, gli enti, gli uffici e le agenzie dell'UE [ad esempio, regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (GU L 292 del 15.11.1996, pag. 2)].

⁽⁴⁾ Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU L 248 del 18.9.2013, pag. 1).

⁽⁵⁾ Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 1) e regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio (GU L 136 del 31.5.1999, pag. 8).

3. La proposta della Commissione, che è l'oggetto del presente parere, cerca di rafforzare le garanzie procedurali in vigore per persone indagate (denominate nel regolamento OLAF «persone interessate»⁽¹⁾). La Commissione propone l'istituzione di un controllore delle garanzie procedurali (di seguito «il controllore») incaricato di due funzioni:

- a) esaminare le denunce presentate da persone interessate in merito a presunte violazioni delle garanzie procedurali previste dal regolamento OLAF ed emettere raccomandazioni non vincolanti su tali denunce da trasmettere al direttore generale dell'OLAF;
- b) autorizzare l'OLAF a ispezionare l'ufficio di un membro di un'istituzione dell'UE presso i locali di un'istituzione dell'UE nel corso di un'indagine interna oppure a prelevare copie di documenti o di qualsiasi supporto dati conservati in tale ufficio.

4. Secondo la proposta della Commissione, il controllore e il suo supplente sarebbero nominati di comune accordo dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, ed eserciterebbero le loro funzioni in piena indipendenza.

5. La Corte ha esaminato la proposta della Commissione alla luce delle raccomandazioni da essa formulate nei pareri n. 6/2011⁽²⁾ e n. 8/2012⁽³⁾ sulla base delle osservazioni contenute nella relazione speciale n. 2/2011 riguardante la gestione dell'Ufficio⁽⁴⁾. Visto che la riforma del 2013 è ancora in fase di attuazione e che quindi l'esperienza specifica acquisita con la nuova normativa è ancora modesta, la Corte ha ritenuto che sia troppo presto tener conto nel presente parere dell'impatto della nuova normativa sulle operazioni dell'OLAF.

Controllo indipendente della legittimità delle indagini dell'OLAF in corso

6. Quando fu consultata sulla proposta della Commissione del 2011 volta a rivedere il regolamento OLAF, la Corte ha attirato l'attenzione sulla necessità di un controllo indipendente della legittimità delle indagini dell'OLAF in corso⁽⁵⁾. Affinché tale controllo sia efficace, deve essere espletato da un organo o da una persona indipendente dall'OLAF che abbia la facoltà di emettere pareri vincolanti. In quell'occasione la Corte ha suggerito di creare la funzione di un addetto alla revisione il quale non dovrebbe essere né nominato dal direttore generale dell'OLAF, né soggetto alla sua autorità⁽⁶⁾.

7. La Corte accoglie con favore il fatto che, secondo l'attuale proposta della Commissione, l'indipendenza del controllore dall'OLAF sarebbe garantita da un processo interistituzionale per nominare il controllore e, se necessario, per sollevarlo dai suoi incarichi. L'introduzione di una tale funzione di controllo esterno rappresenterebbe un considerevole miglioramento rispetto all'attuale procedura di controllo per singole indagini in corso, la quale è un meccanismo puramente interno⁽⁷⁾.

8. All'articolo 9 *quater*, paragrafo 1, del progetto di regolamento la Commissione propone che i candidati per le posizioni di controllore e del suo supplente siano «in possesso dei requisiti prescritti». La Corte raccomanda che il regolamento preveda che il controllore e il suo supplente siano scelti tra persone che offrano tutte le garanzie di indipendenza e possedano le qualifiche necessarie per l'esercizio di funzioni giurisdizionali.

9. La **Corte raccomanda** di rafforzare ulteriormente l'indipendenza del controllore. Contrariamente a quanto proposto all'articolo 9 *quater*, paragrafo 1 del progetto di regolamento, né il controllore né il suo segretariato dovrebbero far capo, amministrativamente, alla Commissione o a qualsiasi altra istituzione coinvolta nella sua nomina. Al controllore dovrebbe essere assegnato personale sufficiente per svolgere i propri compiti in modo efficace. Gli stanziamenti per il controllore e il suo segretariato dovrebbero essere iscritti in una specifica linea di bilancio.

Campo d'intervento del controllore nella sua funzione consultiva

10. Nel parere n. 6/2011 la Corte ha evidenziato che il controllo di atti di indagine in corso è particolarmente necessario nei casi in cui, per questioni di riservatezza, le persone interessate non sono state informate di essere oggetto di indagine. L'attuale proposta della Commissione stabilisce un intervento obbligatorio da parte del controllore solo nei casi in cui una persona interessata sia venuta a conoscenza di essere indagata e abbia presentato denuncia in merito a misure adottate nel quadro dell'indagine.

(1) Secondo l'articolo 2, paragrafo 5 del regolamento OLAF, con «persona interessata» si intende ogni persona o operatore economico sospettati di aver commesso frodi, corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione e che sono pertanto oggetto di indagine da parte dell'Ufficio.

(2) GU C 254 del 30.8.2011, pag. 1.

(3) GU C 383 del 12.12.2012, pag. 1.

(4) GU C 124 del 27.4.2011, pag. 9.

(5) Vedere paragrafi 15 e 37-40 del parere n. 6/2011.

(6) La Corte raccomandava che il proposto addetto alla revisione oltre a dover emettere pareri vincolanti su richiesta delle persone interessate, dovrebbe essere abilitato a emettere tali pareri in tutti i casi in cui il direttore generale dell'OLAF preveda la trasmissione di informazioni alle autorità giudiziarie nazionali oppure in cui le indagini si protraggano per più di due anni.

(7) Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 7 del regolamento OLAF, il direttore generale dell'OLAF è obbligato a predisporre una procedura consultiva e di controllo interna, compreso un controllo di legittimità.

11. Tuttavia, il controllore non può intervenire di propria iniziativa in situazioni in cui una persona interessata non sia stata informata di un'indagine. L'articolo 9 del regolamento OLAF solleva l'Ufficio, a determinate condizioni, dall'obbligo di informare una persona interessata che questa è indagata, nonché dall'obbligo di concedere a una persona interessata la possibilità di esprimersi su fatti che la riguardano prima che siano tratte conclusioni che fanno nominativamente riferimento alla stessa. Di conseguenza, secondo la proposta della Commissione, il controllore non sarebbe in grado di intervenire in tutti i casi in cui le garanzie procedurali più importanti previste all'articolo 9 siano state sospese nel corso di un'indagine.

12. Un'ulteriore limitazione al campo d'intervento del controllore è che, secondo la proposta della Commissione, egli dovrebbe occuparsi solo dell'osservanza delle garanzie procedurali previste all'articolo 9 del regolamento OLAF. Tuttavia, in altri articoli del regolamento sono presenti delle disposizioni (ad esempio, all'articolo 10 l'obbligo del direttore generale di assicurare che ogni informazione relativa a un caso sia fornita al pubblico in modo neutrale e imparziale) che, se non osservate, possono pregiudicare seriamente i diritti di una persona interessata. Inoltre, sussiste il rischio che le indagini dell'OLAF possano pregiudicare anche i diritti di persone fisiche o di operatori economici che non sono considerati persone interessate ma che sono collegati in altro modo con i casi oggetto di indagine (ad esempio, quando sono interrogati in qualità di testimoni).

13. La **Corte raccomanda** che sia conferito al controllore il potere di trattare ogni presunta violazione dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali previste dal diritto dell'UE in merito a indagini dell'OLAF in corso. Il direttore generale dovrebbe essere obbligato a chiedere il parere del controllore, qualora l'Ufficio deroghi dal suo obbligo di informare una persona interessata di un'indagine in corso.

Autorizzazione preliminare da parte del controllore per determinate indagini

14. La Corte accoglie con favore il fatto che, nella proposta della Commissione, il direttore generale dell'OLAF debba prima ottenere l'autorizzazione dal controllore, quando l'Ufficio intende avvalersi della facoltà di ispezionare l'ufficio di un membro di un'istituzione dell'UE presso i locali di quest'ultima nel corso un'indagine interna oppure per di riprodurre il contenuto di documenti o di supporti di dati conservati in tale ufficio.

15. Secondo la Commissione, il controllore dovrebbe eseguire una valutazione oggettiva della legittimità dell'indagine che l'OLAF intende attuare e dovrebbe accertare se lo stesso obiettivo sia conseguibile con mezzi meno intrusivi. Alla luce dei principi di proporzionalità e di parità di trattamento, la Corte è convinta che una tale valutazione debba essere richiesta non solo nel caso di membri delle istituzioni dell'UE, ma anche nel caso di personale dell'UE o di operatori economici sotto indagine ⁽¹⁾.

16. Oltre all'ispezione di un ufficio, nel corso di un'indagine dell'OLAF potrebbero sorgere altre situazioni che possono pregiudicare seriamente i diritti di persone interessate, in particolare la trasmissione alle autorità giudiziarie nazionali di informazioni riguardanti una persona interessata oppure l'incertezza creata da un'indagine condotta per un lungo periodo.

17. La **Corte raccomanda** che debba essere sempre ottenuta un'autorizzazione preliminare scritta da parte del controllore quando l'Ufficio intende eseguire controlli e ispezioni sul posto. La **Corte raccomanda** che tale autorizzazione preliminare debba essere richiesta anche in tutti i casi in cui:

- a) ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 6 del regolamento OLAF, il direttore generale dell'OLAF intenda differire la trasmissione delle informazioni all'istituzione cui appartiene la persona interessata;
- b) ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 4 del regolamento OLAF, l'OLAF intenda formulare conclusioni facenti nominativamente riferimento alla persona interessata prima che a quest'ultima venga data la possibilità di presentare le proprie osservazioni sui fatti che la riguardano;
- c) l'OLAF preveda la trasmissione alle autorità giudiziarie nazionali di informazioni riguardanti la persona interessata;
- d) l'OLAF intenda prolungare un'indagine oltre i due anni.

18. Inoltre, la **Corte raccomanda** che il regolamento OLAF stabilisca che i casi summenzionati costituiscono atti che potrebbero arrecare pregiudizio alla persona interessata. All'occorrenza, l'aggiunta di una tale disposizione permetterebbe a una persona interessata di chiedere agli organi giurisdizionali dell'UE l'adozione di misure cautelari. A giudizio della Corte, ciò garantirebbe la legittimità delle indagini dell'OLAF e tutelerebbe i diritti fondamentali delle persone interessate.

⁽¹⁾ Conformemente alle disposizioni e alle procedure previste dal regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 l'OLAF può svolgere controlli e verifiche sul posto presso i locali degli operatori economici.

Conclusioni

19. La Corte attribuisce grande importanza alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e alla lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita. La fiducia del pubblico nelle istituzioni dell'UE e una buona amministrazione di base non chiedono di meno. Affinché ciò sia possibile, è indispensabile che l'OLAF sia forte ed efficace, e ogni riforma deve assicurare che questa forza venga salvaguardata e accresciuta, e non compromessa.

20. La tutela dei diritti individuali e, quindi, la presenza di forti garanzie procedurali per le persone indagate dall'OLAF sono di fondamentale importanza. L'esperienza dimostra che qualsiasi atto d'indagine giustificato può essere seriamente compromesso dalla percezione di tutele inadeguate del rispetto dei diritti individuali.

21. La garanzia del pieno rispetto dei diritti individuali non solo accresce le credenziali dell'OLAF quale organismo dell'UE che rispetta pienamente lo stato di diritto, ma è anche fondamentale per una massima efficacia delle indagini dell'OLAF. Gli emendamenti proposti dalla Corte si propongono di migliorare tale efficacia.

Il presente parere è stato adottato dalla Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 23 ottobre 2014.

Per la Corte dei conti europea
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente
