

OLAF – Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode*

Cosa e':

L'OLAF (Ufficio europeo per la lotta anti frode) e' stato creato nel 1999 e succede all'UCLAF.

Le sue basi giuridiche principali sono state fino all'ottobre 2013 la Decisione 352/99 ed il Regolamento Parlamento –CE n.1073/99.

Dal 1.10.2013 tali strumenti normativi sono stati modificati essendo entrate in vigore in tale data la decisione 2013/478/EU (che ha modificato la decisione 352/99) ed il nuovo regolamento 883/2013 che abroga il suddetto 1073/99.

Competenza:

L'OLAF é un organismo indipendente all'interno della Commissione Europea, incaricato essenzialmente di eseguire indagini amministrative nei seguenti ambiti:

- a) sulle condotte che recano pregiudizio al bilancio dell'Unione Europea,
- b) sulle condotte del personale delle Istituzioni Europee (incluse le c.d. Agenzie) che integrano gravi irregolarità, se non addirittura illeciti, anche quando le stesse non arrecano pregiudizio al bilancio comunitario.

Il bilancio dell'Unione Europea si compone di entrate, rappresentate da:

- 1) i diritti doganali,
- 2) i prelievi agricoli
- 3) una quota dell'IVA
- 4) un contributo degli Stati Membri proporzionato al PIL
- 5) altre entrate (per esempio, multe pagate dalle societa' come sanzioni a seguito di accertamenti anti-limitazione della concorrenza)

Le spese del bilancio della Unione sono numerose e varie; schematicamente esse si possono raggruppare, semplificando, in quelle rappresentate

- 1) dai fondi che l'Unione corrisponde per lo sviluppo della coesione territoriale (c.d. fondi strutturali),
- 2) dalle spese della Politica Agricola Comune (sussidi, contributi)
- 3) dai fondi per sostenere progetti nel campo della cooperazione internazionale per il sostegno ai Paesi in via di sviluppo
- 4) dalle spese per finanziare progetti nel campo della ricerca, della informatizzazione, dello sviluppo tecnologico, dello sviluppo eco-sostenibile, della educazione, della cultura (c.d. spese dirette),
- 5) quelle per aiutare i Paesi candidati ad entrare nella Unione a raggiungere determinati standard necessari per tale scopo,
- 6) oltre alle spese di amministrazione per il funzionamento delle Istituzioni ed Agenzie (stipendi e indennita', acquisto di beni, locazioni e cosi via).

Da quanto sopra, emerge che l'OLAF e' competente ad occuparsi di tutte le irregolarita' che comportano una evasione di diritti doganali; la competenza OLAF in materia di IVA e' controversa poiche' solo una quota dell'imposta e' di competenza comunitaria, e gli Stati tendono a volere considerare l'IVA come una imposta essenzialmente nazionale.

L'OLAF e' poi competente ad occuparsi di tutti i casi di irregolarita' nella gestione dei fondi spesi dalla Unione e sopra indicati.

Tali irregolarità, sia nelle entrate che nelle spese, in determinati casi possono anche integrare reati, quali contrabbando, frode, appropriazione indebita o malversazione nonché corruzione e relativo riciclaggio¹. In tal caso l'OLAF non conduce indagini penali, ma può, al termine della propria indagine o anche nel corso della stessa, informare la competente autorità giudiziaria e le due indagini, quella amministrativa OLAF e quella penale nazionale, possono anche proseguire in parallelo.

Come opera:

conduce indagini amministrative che, in generale, si distinguono tra indagini interne (che riguardano il personale UE) ed esterne (negli altri casi, e riguardano essenzialmente operatori economici). In determinati casi l'OLAF apre fascicoli di coordinamento, per fornire solo assistenza – senza compimento di atti investigativi - alle autorità nazionali, incluse quelle giudiziarie, anche a semplice richiesta delle stesse, indipendentemente da una indagine OLAF già in corso, purché tali richieste attengano sempre a fatti che rientrano nella competenza dell'OLAF, e quindi relativi alla protezione degli interessi finanziari della Unione Europea.

Poteri investigativi:

ai sensi del regolamento 1073/99 (e oggi del regolamento 883/2013) e di vasta legislazione "settoriale" comunitaria, l'OLAF conduce vere e proprie indagini amministrative nel corso delle quali può sentire le persone sottoposte ad indagine e testimoni, acquisire documenti e compiere i c.d. "controlli sul posto" ai sensi del regolamento 2185/96 e 2988/95, atti consistenti in accessi presso gli uffici degli operatori economici beneficiari sospettati di avere commesso la condotta illecita o terzi, nel corso dei quali può acquisire copie di atti, anche su supporto informatico. L'OLAF ha inoltre facoltà di accesso agli uffici del personale delle istituzioni comunitarie.

L'OLAF esercita i suoi poteri di indagine amministrative senza limiti territoriali all'interno della Unione Europea, nel senso che il suo campo d'azione è il territorio della Unione senza dovere chiedere alcuna autorizzazione per operare negli Stati Membri. Inoltre, l'OLAF può esercitare i suoi poteri anche al di fuori della Unione Europea sulla base di accordi commerciali conclusi dalla Commissione Europea con Paesi Terzi, o sulla base dei contratti con cui la Commissione Europea concede i fondi o i contributi comunitari.

Esito delle indagini:

al termine delle indagini amministrative, l'OLAF redige un rapporto che riassume le indagini ed evidenzia le irregolarità riscontrate e il danno subito dalla Unione Europea. Se l'indagine ha messo in evidenza solo irregolarità di carattere amministrativo ed emerge la necessità del recupero delle somme, il rapporto rimane "interno" alle Istituzioni comunitarie, nel senso che viene inviato alla Direzione Generale o alla Istituzione competente per la voce di entrata o che ha effettuato la spesa, la quale procede al recupero delle somme. L'OLAF non si occupa direttamente del recupero di tali somme.

Se l'indagine amministrativa ha messo in luce anche condotte che possono integrare reato, l'OLAF prende contatto con l'autorità giudiziaria competente dello Stato Membro interessato e ad essa trasmette il rapporto di indagine con le relative prove acquisite. L'OLAF può

¹ si veda a tal fine la Convenzione sulla Protezione degli interessi finanziari della Unione del 26 luglio 1995 e relativi protocolli, nonché la proposta di Direttiva COM (2012)363 per sostituirla

continuare a restare in contatto con l'autorità giudiziaria con scambio di informazioni, eventuale nomina dei funzionari che hanno svolto l'indagine quali ausiliari del Pm, assistenza legale sulla normativa comunitaria, assistenza per le procedure di rimozione dell'immunità, qualora il procedimento giudiziario riguardi personale della Unione Europea. I funzionari OLAF che hanno condotto l'indagine possono essere citati come testi in dibattimento.

Valore aggiunto dell'indagine OLAF nei procedimenti penali:

Ai sensi dell'art. 9 del regolamento 1073/99, non mutato nell'art. 11 del nuovo regolamento 883/2013 in vigore dall'1 ottobre 2013 – ed, in quanto "regolamento", applicabile direttamente negli Stati Membri -, il rapporto di indagine dell'OLAF è utilizzabile nei procedimenti giudiziari nazionali ed ha lo stesso valore dei rapporti redatti dalle autorità amministrative nazionali.

Per quanto riguarda l'Italia, questo dovrebbe significare che, come per i rapporti redatti dalle autorità amministrative nazionali, almeno le prove documentali possono essere utilizzate non solo nel corso delle indagini, ma anche direttamente in dibattimento. Se si pensa che, in virtù dei suoi poteri territoriali sopra indicati, in molte indagini transnazionali l'OLAF acquisisce documenti in tutti i Paesi Europei e molto spesso in Paesi extraeuropei, che tali documenti vengono trasferiti come allegati del rapporto alle autorità giudiziarie, e che in virtù del regolamento sopra citato il rapporto è utilizzabile in tali procedimenti, si può concludere che l'azione dell'OLAF sotto questo profilo può esonerare l'autorità giudiziaria dalla necessità di ricorrere a rogatorie per acquisire gli stessi, con notevole risparmio di costi e tempi.

Per contro, non bisogna però cadere nell'equivoco di considerare l'OLAF una sorta di polizia giudiziaria europea che, a semplice richiesta di una autorità giudiziaria, acquisisce prove all'estero, evitando i costi e i tempi di una richiesta di assistenza.

L'azione sopra descritta dell'OLAF, infatti, si sviluppa all'interno di indagini amministrative dell'Ufficio, che hanno un loro autonomo fondamento.

*I concetti espressi in questo documento sono opinioni personali dell'autore e non rappresentano in alcun modo posizioni ufficiali della Commissione Europea