

Analisi e commenti

Da Uclaf a Olaf come cambia la lotta alle frodi in ambito Ue (9)

3 Novembre 2006

Dopo l'istituzione dell'unità di coordinamento della lotta antifrode è nato il nuovo Ufficio europeo per la lotta antifrode



La struttura denominata Olaf succede, con gli stessi obiettivi, all'Uclaf ed è stata istituita in un momento storico particolare caratterizzato dalla prima dimissione di una commissione europea per casi di sospette frodi e irregolarità. Come già ricordato, il Trattato di Amsterdam, con l'articolo 280 del Trattato CE, che, modificando il precedente articolo 209 A del Trattato CE relativo alla tutela degli interessi finanziari della Comunità secondo cui di tali interessi erano responsabili gli Stati membri, ha introdotto la responsabilità condivisa della Comunità e degli Stati membri nella tutela degli interessi finanziari della Comunità, e stabilito, in particolare al punto 3 che *"...gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro la frode organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti"*. Inoltre, il citato regolamento (CE,Euratom) n. 2988/95 sulla tutela degli interessi finanziari, dispone, all'articolo 9, che *"la Commissione può effettuare controlli e verifiche sul posto alle condizioni previste dalle norme settoriali.."*.

I precedenti storici

Ciò premesso si evidenzia che in tale contesto si è sviluppato nel tempo, e in maniera progressiva, il ruolo dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode. A livello europeo infatti, fino al 1987 la cooperazione in questo settore si basava su una serie di *"Task force di coordinamento della lotta antifrode"*, che erano: TF1: Coordinamento, politica generale e aspetti giuridici con una cellula di diritto penale; TF2: Intelligence, informazioni e studio della legislazione con una cellula di intelligence doganale; TF3: Tecnologie nel settore antifrode; TF4: Fondi strutturali con una cellula anticorruzione; TF5: Azioni esterne; TF6: Importazioni ed esportazione di prodotti agricoli; TF7:

Agricoltura ed Organizzazione comune dei mercati; TF8: Risorse proprie.

L'istituzione dell'Uclaf

Nel 1988 la Commissione europea, a seguito di insistenti richieste formulate dal Parlamento europeo circa l'intensificazione dell'azione di contrasto alle frodi in danno del bilancio comunitario, istituì "l'Unità di coordinamento della lotta antifrode", denominata UCLAF, che per circa 10 anni ha promosso lo sviluppo delle reti (curando, tra l'altro, la gestione operativa del sistema doganale informatizzato denominato "Scent" (*System Customs Enforcement Network*), mediante il quale è possibile ricevere e trasmettere informazioni in tempo reale sia tra le varie Amministrazioni doganali sia tra queste e la Commissione europea) e delle banche dati informative antifrode nonché raccolto ed analizzato le informazioni necessarie all'attività investigativa.

Il data base informativo

In particolare venne costituito un database chiamato *Irene* (Irregularities, Equates, Exploitation) che divenne operativo il 1° dicembre 1992 e che conteneva essenzialmente informazioni sulle irregolarità, sugli Stati che avevano rilevato le irregolarità, sul modo con cui erano state scoperte e sulla possibilità di recupero delle somme perse a causa delle irregolarità. Il *database* tuttavia non era in grado di distinguere le irregolarità dalle frodi e dai semplici errori perché la differenza veniva alla luce dopo lunghi procedimenti giudiziari e amministrativi. Inoltre il database non funzionò mai in maniera appropriata perché le informazioni venivano fornite dagli Stati membri in ritardo e spesso erano incomplete. Nel 1995 *Irene* fu poi sostituito dall'*Irene '95* che doveva rafforzare l'assistenza amministrativa tra gli Stati membri e la Commissione europea. Già nel 1995 un progetto di lavoro antifrode, elaborato dalla Commissione europea per lo stesso anno e discusso nell'ambito del Consiglio dei ministri dell'Economia e delle Finanze (Ecofin), aveva evidenziato la necessità di potenziare le strutture di controllo della Commissione mediante la riorganizzazione dell'Unità per la lotta alla frode, realizzare un sistema sanzionatorio, amministrativo e penale, il più possibile omogeneo nell'ambito dell'Unione europea, e infine di intensificare i rapporti di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione europea.

La relazione della Corte dei Conti dell'Ue sull'Uclaf

Nel 1998 la Corte dei Conti della Comunità europea ha formulato una serie di osservazioni, nella sua relazione speciale n. 8/98 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale C 230 del 22 luglio 1998) sui servizi della Commissione incaricati della lotta alle frodi, relative all'attività dell'Unità di coordinamento della lotta antifrode. La Corte, nella citata relazione speciale n. 8/98, ha evidenziato sei aspetti dell'attività dell'Uclaf che ne limitano l'operato ed in particolare ha osservato che: finché la Convenzione e i Protocolli conclusi a titolo del terzo pilastro del Trattato non verranno ratificati, i

poteri della Commissione nella lotta alle frodi rimarranno limitati; l'organizzazione e le procedure in seno alla Commissione e nei rapporti con gli Stati membri non sono sempre chiare e, spesso, sono complesse e lente; la cooperazione con gli Stati membri è ostacolata anche dal modo in cui vengono rispettati i privilegi e le immunità di cui gode il personale dell'Unione europea; nel corso delle sue indagini nel territorio degli Stati membri, l'Uclaf deve inoltre far fronte a notevoli limitazioni connesse alla legislazione nazionale; la qualità delle informazioni contenute nelle basi di dati e l'uso che si è fatto di tali informazioni non sono stati soddisfacenti; il coordinamento tra l'Uclaf, le altre direzioni generali e gli Stati membri, inoltre, in riferimento alle basi di dati e all'utilizzazione comune delle informazioni, doveva essere migliorato; le procedure in seno alla Commissione e le competenze stabilite per quanto concerne la lotta alla corruzione interna non sono chiare e sono incomplete. Sono mancati orientamenti ben definiti per lo svolgimento delle indagini, una linea d'azione chiara (tolleranza zero) e ci si è domandati se l'UCLAF, nella sua attuale struttura organizzativa, dovesse trattare casi di corruzione riguardanti agenti della Commissione; l'UCLAF non ha il potere di svolgere indagini relative ad altre istituzioni.

Il pacchetto antifrode e l'istituzione dell'Olaf

Sulla base di queste conclusioni, è stato pubblicato un "*pacchetto antifrode*" dopo l'adozione finale da parte del Consiglio Ecofin del 25 maggio 1999, concernente l'istituzione del nuovo Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), che succede, con gli stessi obiettivi, all'Uclaf, e che è nato in un momento storico particolare che è immediatamente seguito alla prima dimissione di una commissione europea per casi di sospette frodi e irregolarità. Tale pacchetto si compone dei seguenti atti, entrati in vigore il 1° giugno 1999: Decisione della Commissione del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode; Accordo interistituzionale del 25 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione delle Comunità europee relativo alle indagini interne svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode; Regolamento Ce 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode; Regolamento Euratom 1074/1999 del Consiglio del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode.

Analisi della normativa comunitaria

In particolare si evidenziano la decisione 1999/352/Ce, Ceca ed Euratom della Commissione del 28 aprile 1999, e il Regolamento Ce n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999. Infatti, l'articolo 2 della citata decisione 1999/352/Ce, Ceca ed Euratom stabilisce che "*l'Ufficio esercita le competenze della Commissione in materia di indagini amministrative esterne al fine di intensificare la lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari delle Comunitàl'Ufficio ha il compito di svolgere indagini*

amministrative interne...l'Ufficio apporta il contributo della Commissione alla cooperazione con gli Stati membri...l'Ufficio ha il compito di preparare le iniziative legislative e regolamentari...l'Ufficio è l'interlocutore diretto delle autorità giudiziarie e delle autorità di polizia...l'Ufficio rappresenta la Commissione, al livello dei servizi, nelle sedi competenti.." . Al successivo articolo 3 della medesima decisione è disposto che *"l'Ufficio esercita in piena indipendenza i poteri d'indagine"*.

La responsabilità e le competenze dell'Olaf

Sempre in merito ai poteri dell'Olaf occorre evidenziare anche il Regolamento Ce n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999, che al quinto considerando indica che la responsabilità dell'Ufficio *"riguarda , oltre alla tutela degli interessi finanziari, tutte le attività connesse alla tutela di interessi comunitari contro comportamenti irregolari perseguibili in sede amministrativa o penale"*. Inoltre all'articolo 1 il medesimo regolamento stabilisce che l'Olaf *"...esercita le competenze di indagine conferite dalla Commissione.....apporta il contributo della Commissione agli Stati membri per organizzare una collaborazione stretta e regolare tra le loro autorità competenti, al fine di coordinare la loro azione...svolge le indagini amministrative volte a lottare contro la frode e la corruzione"* . Ai sensi dell'articolo 2 del regolamento s'intende per "indagine amministrativa" l'insieme dei controlli, delle verifiche e delle operazioni che gli agenti dell'Ufficio svolgono nell'esercizio delle loro funzioni. Tali indagini non incidono sulla competenza degli Stati membri per quanto attiene all'esercizio dell'azione penale. Al successivo articolo 6 è poi specificato che l'esecuzione delle indagini è diretta dal direttore dell'Ufficio, che, secondo quanto disposto dall'articolo 12, è nominato dalla Commissione, di concerto con il Parlamento europeo e con il Consiglio per un periodo di 5 anni, rinnovabile una sola volta. Le indagini sono pertanto avviate con decisione del direttore dell'Olaf, che è anche il direttore esecutivo, di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro interessato, nel caso di indagini esterne, o su richiesta dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo in cui dovranno svolgersi, nel caso di indagini interne.

I poteri investigativi dell'Olaf

Perciò per quanto concerne i poteri investigativi dell'Olaf, cioè l'ambito delle indagini amministrative, dei controlli e delle verifiche sul posto negli Stati membri, è evidente che gli strumenti giuridici ora analizzati hanno ampliato i poteri dell'attuale Olaf che può svolgere in piena indipendenza le indagini amministrative contro le frodi a tutela, in definitiva, non soltanto degli interessi finanziari ma anche degli interessi comunitari in genere, rispetto a quanto precedentemente indicato dal più volte citato Regolamento (Euratom Ce) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996.

La collaborazione con l'Olaf: il caso Italia

In Italia sono stati individuate come Amministrazioni competenti a collaborare con l'Olaf: l'Agenzia delle dogane, il Corpo della Guardia di Finanza, l'Arma dei Carabinieri con competenza specifica in relazione alla Pac, il Corpo della Polizia di Stato con competenza specifica per il falso monetario.

I limiti dell'Olaf: analisi in dettaglio

In relazione alle potenzialità di uno strumento come l'Olaf vanno evidenziati alcuni limiti. Esiste innanzitutto una difficoltà di coordinamento e di trasmissione delle informazioni legata alla vastità della platea delle materie possibili oggetto di frode e pertanto di indagine. Inoltre ci sono dati che richiedono, perché possano essere efficacemente utilizzati, una complessa ricostruzione: si pensi ai Fondi Strutturali. La relativa documentazione e i dati finanziari dettagliati relativi a tali Fondi non sono disponibili né a livello comunitario né a livello nazionale, ma soltanto a livello regionale (come evidenziato nella Relazione Speciale n. 1/2005 della Corte dei Conti europea sulla gestione dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf) corredata delle risposte della Commissione e pubblicata nella Gu C202/1 del 18 agosto 2005).

Giurisdizione ed esercizio dell'azione penale

Oltre a ciò esistono limiti strutturali dell'Olaf che attengono alla natura stessa dell'Ufficio. Come prima ricordato in base al citato Regolamento (Ce) 1073/1999, all'Olaf vengono conferiti essenzialmente due compiti: ha poteri investigativi nei confronti degli operatori economici, sospettati di irregolarità e frodi al bilancio comunitario da un lato e, dall'altro, poteri di inchiesta nei confronti dei funzionari delle istituzioni comunitarie per fatti di frode, corruzione e di gravi inadempienze professionali. Questo perché è possibile che sul piano delle Amministrazioni Nazionali e comunitarie vi sia un controllo non sufficientemente puntuale e in taluni casi, lacunoso per la fraudolenta compiacenza anche di pubblici funzionari. Di qui la necessità di creare un servizio investigativo che avesse un duplice compito: indagare sugli operatori sospetti di frode e, nel frattempo, indagare anche nei confronti di funzionari sospettati di comportamenti non regolari o addirittura criminali. Ma l'Olaf non ha funzioni di giurisdizione, né ha funzione d'esercizio dell'azione penale. L'Olaf è un servizio amministrativo d'inchiesta. E' importante evidenziare poi, che quando l'Olaf trasmette le informazioni agli Stati Membri, in alcuni di essi le autorità competenti a visionarle sono quelle amministrative e in altri, autorità giuridiche come i magistrati. Ne deriva che a causa di queste differenze di leggi e procedure, le prove raccolte dalle autorità di uno Stato Membro, non possono essere utilizzate in un altro. Per eliminare questa frammentazione gli Stati Membri stanno tentando di cambiare le regole concernenti l'extradizione adottando, per esempio, il Mandato d'Arresto Europeo e introducendo il Trattato di Schengen nel Trattato dell'Unione Europea. Inoltre gli Stati Membri hanno cercato di migliorare i controlli ai confini dell'Unione Europea attraverso la creazione di un database dove inserire i nomi di criminali o

sospetti criminali. Questo sistema informativo è consultabile dagli Stati Membri e dalla Commissione Europea ed è chiamato, come già detto, Sid, Sistema Informativo Doganale (Customs Information System, Cis).

Le conclusioni

Da quanto finora evidenziato emerge una riflessione. Un aspetto di particolare importanza che costituisce un elemento forte delle competenze dell'Olaf è quello di avere una competenza comunitaria. L'Olaf può, ai fini delle proprie indagini, aver accesso presso gli operatori economici in ogni luogo del territorio comunitario: uno spazio omogeneo all'interno del quale l'Olaf può operare. In forza di accordi bilaterali e multilaterali tra l'Ue e i Paesi Terzi questo potere di accesso e controllo può travalicare addirittura i territori dell'Unione. Allora, in base al Regolamento n. 1073 del 1999, che definisce l'Olaf come un ufficio investigativo comunitario amministrativo, sembra ci sia una contraddizione poiché sebbene i suoi poteri non vadano al di là della sfera amministrativa, per volontà dello stesso legislatore comunitario l'Olaf è chiamato a occuparsi di fatti di frode e di corruzione, che hanno un evidente rilievo criminale. Pertanto non si può che ritenere che l'attuale assetto dell'Olaf costituisca un passaggio intermedio nel progressivo e lento processo di costruzione dell'Ue come organo soprannazionale. Fino a che non interverranno pertanto ulteriori sviluppi nella strutturazione dei poteri dell'Olaf questo Ufficio dovrà continuare a realizzare, nell'ambito delle sue funzioni istituzionali, uno strettissimo coordinamento con le autorità competenti dei singoli Stati membri.

di

Laura Dominici

URL: <https://www.fiscooggi.it/rubrica/analisi-e-commenti/articolo/uclaf-olaf-come-cambia-lotta-alle-frodi-ambito-ue-9>