



C/2025/4091

18.7.2025

RELAZIONE DI ATTIVITÀ DEL COMITATO DI VIGILANZA DELL'OLAF — 2024

(C/2025/4091)

Membri del comitato

Angelo Maria Quaglin

Presidente del comitato di vigilanza dell'OLAF

Membro del comitato dal 23 settembre 2022

Giudice della Corte dei conti, Italia

Dušan Sterle

Membro del comitato dal 28 marzo 2022

Consigliere ministeriale, ministero degli Affari esteri ed europei, Slovenia.

Ex direttore dell'ufficio di supervisione del bilancio della repubblica di Slovenia, ministero delle Finanze, Slovenia

Marita Salgrāve

Membro del comitato dal 23 settembre 2022

Dirigente, iniziativa di sviluppo dell'INTOSAI (IDI), istituzioni superiori di controllo professionali e pertinenti

Ex membro del consiglio e direttrice dell'audit, Istituzione superiore di controllo, Lettonia

Ex direttrice esecutiva dell'Agenzia centrale per il finanziamento e gli appalti, ministero delle Finanze, Lettonia

Teresa Anjinho

Membro del comitato dal 23 settembre 2022 al 7 febbraio 2025

Ex vice difensore civico ed esperta indipendente in materia di diritti umani, Portogallo

Thierry Cretin

Membro del comitato dal 9 settembre 2022 al 22 luglio 2024

Ex membro francese della magistratura (giudice istruttore, sostituto procuratore, procuratore capo). Ex direttore della DG Giustizia e consumatori e della DG Migrazione e affari interni della Commissione europea

Prefazione

Il 2024 è stato un anno molto produttivo per il comitato di vigilanza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). Il comitato ha sottoposto al direttore generale dell'OLAF quattro pareri circostanziati, tra cui due pareri sulla competenza dell'OLAF a condurre indagini interne. È stato inoltre consultato e ha formulato le sue osservazioni su un progetto rivisto di orientamenti dell'OLAF in merito alle procedure di indagine, come previsto dall'articolo 17, paragrafo 8, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 (regolamento OLAF). Il comitato è stato in grado di eseguire i compiti di controllo con un alto grado di efficienza e dedizione.

Nel febbraio 2024 il comitato ha emesso il suo primo parere sulle indagini complementari dell'OLAF. Il parere verteva sulle indagini complementari condotte dall'OLAF dal giugno 2021, ossia da quando la Procura europea (EPPO) è diventata operativa, ed era volto a chiarire l'evoluzione della cooperazione tra l'OLAF e l'EPPO. Nelle conclusioni il comitato ha elogiato sia l'EPPO sia l'OLAF per gli sforzi concreti volti a garantire il successo di questo nuovo meccanismo nella lotta contro la frode. Il comitato ha formulato due raccomandazioni all'OLAF per una maggiore trasparenza nella cooperazione e negli scambi con l'EPPO e per il rafforzamento delle buone pratiche amministrative pertinenti. Data la natura evolutiva delle indagini complementari, il comitato ha inoltre controllato 52 indagini complementari dell'OLAF condotte nel 2024 e verificato in che modo le sue raccomandazioni fossero state attuate. La presente relazione annuale fornisce ulteriori informazioni sullo svolgimento di tali indagini e sul loro ruolo di strumento essenziale nella cooperazione tra i due pilastri principali dell'architettura antifrode dell'UE, ossia l'OLAF e l'EPPO.

Nel maggio 2024 il comitato ha adottato un parere relativo al progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per l'esercizio 2025. In tale parere ha osservato che il bilancio preliminare dell'OLAF per il 2025 era aumentato del 5 % rispetto al 2024. Il comitato ha concluso che gli aumenti proposti per talune singole linee di bilancio erano giustificati e in linea con gli orientamenti della Commissione per l'elaborazione del suo progetto di bilancio per l'esercizio 2025. Il comitato ha inoltre sottolineato l'importanza di garantire che l'OLAF mantenga la capacità di effettuare verifiche sul posto e la propria dotazione di bilancio destinata alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Nel parere il comitato ha inoltre evidenziato la necessità di disporre di risorse umane sufficienti e ha accolto con favore l'assegnazione di risorse aggiuntive per consentire all'OLAF di svolgere il proprio ruolo nell'ambito dello strumento per l'Ucraina.

Altri due pareri vertevano su questioni giuridiche relative alla competenza di indagine dell'OLAF. Nel parere n. 4/2024 il comitato ha esaminato se l'OLAF abbia il potere di svolgere indagini su deputati al Parlamento europeo e su membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi per reati gravi connessi all'esercizio delle loro attività professionali, anche quando i reati non risultino ledere gli interessi finanziari dell'UE. Il comitato ha concluso che la sentenza Dalli aveva stabilito che di fatto l'OLAF è competente a condurre questo tipo di indagini interne e che tale competenza deriva direttamente dall'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento OLAF. Il comitato ha ritenuto che la prossima revisione del regolamento OLAF offrirebbe l'opportunità di allineare pienamente l'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento alla sentenza del Tribunale nella causa Dalli. Ciò fornirebbe maggiore chiarezza e fugherebbe i dubbi circa la competenza dell'OLAF a condurre indagini interne sui membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi quando non sono in gioco gli interessi finanziari dell'UE.

Il secondo parere, formalmente adottato nel gennaio 2025, era incentrato sul ruolo e sulle competenze dell'OLAF nelle indagini in materia di comportamenti inappropriati e molestie all'interno delle istituzioni, degli organi e degli organismi. Il comitato ha esaminato 20 casi di molestie che l'OLAF aveva archiviato (indagini non avviate) negli ultimi cinque anni (2018-2023), nonché 9 indagini relative a molestie, che sono state completate nello stesso periodo. L'obiettivo del parere era verificare se l'OLAF fosse l'organo appropriato per lo svolgimento di tali indagini, nonché valutare il "valore aggiunto" degli interventi dell'OLAF.

Il comitato ha proseguito e completato l'analisi del progetto di orientamenti in merito alle procedure di indagine e ha formalmente adottato il suo parere nel novembre 2024. Il comitato ritiene che la revisione di tali orientamenti sia un compito molto importante per l'OLAF, in quanto dovrebbe portare all'adozione di orientamenti aggiornati, dettagliati, chiari e completi. Le raccomandazioni del comitato vertevano sulla necessità di garantire il rispetto dei seguenti principi: i) durata ragionevole e svolgimento continuativo delle indagini; ii) chiarezza del processo decisionale; iii) applicazione delle garanzie procedurali; iv) trasparenza; e v) parità di trattamento delle persone nel corso delle indagini. Il comitato ringrazia l'OLAF per il dialogo costruttivo e trasparente. Tuttavia esprime preoccupazione per quanto riguarda la decisione, annunciata all'inizio del 2025, di rinviare l'adozione della versione definitiva degli orientamenti in merito alle procedure di indagine. Il comitato ritiene che tale rinvio sia ingiustificato, visti i progressi significativi già compiuti dall'OLAF e il notevole impegno, anche in termini di tempo, profuso dall'Ufficio e da tutti i portatori di interessi che hanno fornito un prezioso contributo alla revisione.

Il comitato ha continuato a controllare la durata delle indagini dell'OLAF; i risultati di tale attività sono inclusi nella presente relazione annuale.

È inoltre opportuno osservare che nel luglio 2024 un membro del comitato ha rassegnato le dimissioni e che il comitato ha proseguito la sua attività con quattro membri fino a dicembre del 2024.

Per concludere, desidero ringraziare, a nome dei membri, il direttore generale dell'OLAF per il suo approccio aperto e costruttivo e per gli scambi con il comitato e riconoscere altresì il prezioso sostegno che i membri del segretariato, che agivano sotto la direzione del loro capo, hanno fornito al comitato.

Angelo Maria Quaglino

Presidente del comitato di vigilanza

Indice

Prefazione	2
1. Il comitato in breve	5
2. Attività di controllo	6
2.1 <i>Parere n. 1/2024 sulle indagini complementari dell'OLAF e dell'EPPO e sull'esercizio annuale di follow-up</i>	6
2.2 <i>Controllo del bilancio e delle risorse dell'OLAF: parere n. 2/2024 relativo al progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per l'esercizio 2025</i>	8
2.3 <i>Parere n. 3/2024 relativo agli orientamenti dell'OLAF in merito alle procedure di indagine</i>	9
2.4 <i>Parere n. 4/2024 relativo al potere dell'OLAF di condurre indagini interne: il caso dei membri delle istituzioni dell'UE</i>	11
2.5 <i>Progetto di parere sulle indagini interne dell'OLAF relative a molestie all'interno delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE</i>	14
2.6 <i>Controllo della durata delle indagini dell'OLAF</i>	16
2.6.1 <i>Relazioni su indagini di durata superiore a 12 mesi ricevute dal comitato nel 2024</i>	16
2.6.2 <i>Controllo delle indagini dell'OLAF di durata superiore a 36 mesi nel 2024</i>	17
2.7 <i>Controllo del comitato sui singoli reclami presentati all'OLAF</i>	21
3 Cooperazione	21
3.1 <i>Cooperazione con l'OLAF</i>	21
3.2 <i>Relazioni con i portatori di interessi</i>	22
4 Amministrazione e risorse	22
4.1 <i>Metodi di lavoro del comitato di vigilanza</i>	22
4.2 <i>Segretariato</i>	23
4.3 <i>Aspetti di bilancio</i>	23

1. Il comitato in breve

1. Il comitato di vigilanza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ("comitato") è un organo indipendente istituito dal regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013⁽¹⁾ ("regolamento OLAF") al fine di rafforzare e garantire l'indipendenza dell'OLAF controllando regolarmente l'esecuzione della funzione di indagine di quest'ultimo.
2. Il comitato si compone di cinque esperti esterni indipendenti ("membri"), nominati di comune accordo dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea per cinque anni⁽²⁾. I membri svolgono il proprio ruolo in piena indipendenza e non possono né sollecitare né accettare istruzioni da alcun governo, istituzione, organo od organismo dell'UE. Il comitato è coadiuvato nella sua attività da un segretariato, assicurato dalla Commissione, che opera su base permanente sotto la diretta autorità del comitato e in modo indipendente dalla Commissione, dall'OLAF o da qualsiasi altro organismo. Il segretariato svolge un ruolo fondamentale nell'agevolare i compiti di controllo del comitato e nel contribuire alla loro esecuzione.
3. Data la natura delle indagini dell'OLAF, non è possibile presentare ricorso dinanzi ai giudici dell'UE contro la decisione del direttore generale dell'OLAF di avviare o chiudere un'indagine⁽³⁾. Ciò significa che, insieme al controllore delle garanzie procedurali (che gestisce i reclami nei confronti dell'OLAF per inosservanza delle garanzie procedurali e delle norme applicabili alle indagini)⁽⁴⁾, il comitato svolge un ruolo cruciale in quanto organo indipendente incaricato della supervisione e del controllo delle modalità con cui l'OLAF conduce le proprie indagini. Il comitato gode pertanto di una posizione privilegiata, in quanto fornisce alle istituzioni dell'UE una visione del funzionamento dell'OLAF e assicura che l'OLAF agisca nel rispetto della legalità e delle garanzie procedurali applicabili.
4. Ai sensi del regolamento OLAF, al comitato è affidato un triplice ruolo: i) controllare regolarmente la funzione di indagine dell'OLAF; ii) assistere il direttore generale dell'OLAF nell'assolvimento delle sue responsabilità; e iii) riferire alle istituzioni dell'UE.
5. In particolare, mediante il regolare controllo delle indagini dell'OLAF, il comitato si adopera per garantire che:
 - (i) non vi siano interferenze esterne nella funzione di indagine dell'OLAF;
 - (ii) tutte le decisioni pertinenti del direttore generale siano adottate secondo i principi di legalità e imparzialità e siano conformi alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alle garanzie procedurali⁽⁵⁾.
6. Il comitato: i) sottopone al direttore generale dell'OLAF **pareri** e, ove opportuno, **raccomandazioni** in merito alle attività di indagine dell'OLAF, alla durata delle sue indagini e alle risorse necessarie all'OLAF per svolgere tali indagini; e ii) formula **osservazioni** sul progetto di orientamenti dell'OLAF in merito alle procedure di indagine. Nell'emettere pareri e raccomandazioni, il comitato non interferisce mai nelle indagini dell'OLAF in corso.

⁽¹⁾ Articolo 15, paragrafo 2, del 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), modificato dal regolamento (UE, Euratom) 2016/2030 e dal regolamento (UE, Euratom) 2020/2223. Disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:02013R0883-20210117>.

⁽²⁾ Al fine di tutelare l'esperienza acquisita in seno al comitato, i membri sono sostituiti a turno, in conformità del regolamento OLAF.

⁽³⁾ Causa T-658/17, *Stichting Against Child Trafficking/Commissione*, ECLI:EU:T:2018:799.

⁽⁴⁾ Cfr. articolo 9 bis, paragrafo 8, del regolamento OLAF.

⁽⁵⁾ https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf.

2. Attività di controllo

7. Nel corso dell'anno di riferimento il comitato ha sottoposto al direttore generale dell'OLAF quattro pareri, a norma dell'articolo 15 del regolamento OLAF. Tali pareri contengono una serie di raccomandazioni. Sulla base dell'articolo 17, paragrafo 8, del regolamento OLAF, il comitato è stato inoltre consultato e ha formulato osservazioni sul progetto rivisto di orientamenti dell'OLAF in merito alle procedure di indagine⁽⁶⁾. Ha inoltre continuato a controllare la durata delle indagini dell'OLAF e l'applicazione delle garanzie procedurali.

2.1 *Parere n. 1/2024 sulle indagini complementari dell'OLAF e dell'EPPO e sull'esercizio annuale di follow-up*

8. Nel febbraio 2024 il comitato ha adottato il parere n. 1/2024⁽⁷⁾ relativo alle indagini complementari dell'OLAF. Il parere si è basato su una prima analisi di 70 indagini complementari svolte dall'OLAF dal giugno 2021, ossia da quando l'EPPO è diventata operativa. Di queste 70 indagini, 40 indagini che erano già state chiuse dall'OLAF sono state oggetto di analisi approfondita da parte del comitato.
9. Il comitato ha elogiato sia l'EPPO sia l'OLAF per gli sforzi concreti volti a garantire il successo di questo nuovo meccanismo nella lotta contro la frode. L'analisi svolta dal comitato ha evidenziato l'impegno e l'atteggiamento professionale di entrambe le parti.
10. Sulla base dell'analisi di queste 40 indagini complementari concluse, il comitato ha formulato due raccomandazioni all'OLAF. In primo luogo, ha raccomandato all'OLAF di utilizzare sempre i moduli e i modelli concordati con l'EPPO al momento di presentare una proposta di avvio di un'indagine complementare, anche qualora l'EPPO abbia già comunicato in modo informale all'OLAF che vi si opporrà. Ha inoltre raccomandato di far sì che tale pratica si rispecchi nella prossima revisione degli orientamenti in merito alle procedure di indagine. L'obiettivo di queste due raccomandazioni era rafforzare la trasparenza e le buone pratiche amministrative nella cooperazione e negli scambi tra l'OLAF e l'EPPO.
11. Data la natura evolutiva delle indagini complementari, il comitato ha deciso, a partire dalla presente relazione annuale, di controllare le indagini complementari dell'OLAF su base annuale e di verificare l'attuazione delle raccomandazioni, in modo da fornire ulteriori informazioni sullo svolgimento di tali indagini e sul loro ruolo di strumento essenziale nella cooperazione tra i due pilastri principali dell'architettura antifrode dell'UE, ossia l'OLAF e l'EPPO.

Indagini complementari dell'OLAF nel 2024

12. Nel settembre 2024 il comitato ha chiesto all'OLAF di fornire un elenco delle indagini complementari avviate o chiuse nel 2024. L'OLAF ha segnalato 52 indagini complementari nel 2024; il comitato ha avuto accesso a 24 di queste indagini e le ha esaminate. Nel dicembre 2024 l'OLAF ha fornito ulteriori informazioni sui restanti 25 casi, che duravano da meno di un anno e pertanto non erano accessibili⁽⁸⁾ al comitato nell'OCM (il sistema di gestione dei fascicoli dell'OLAF). L'OLAF ha inoltre aggiunto tre nuovi casi, che sono stati aperti dopo la richiesta iniziale nel settembre 2024⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Parere del comitato di vigilanza n. 3/2024 relativo agli orientamenti dell'OLAF in merito alle procedure di indagine, disponibile all'indirizzo: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

⁽⁷⁾ Parere del comitato di vigilanza n. 1/2024 relativo alle indagini complementari svolte dall'OLAF e dall'EPPO, disponibile all'indirizzo: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/9017a135-fe82-4471-84fc-eb7030379e3a_en?filename=Opinion%20on%20CI%20-%20non%20confidential%20v.pdf.

⁽⁸⁾ A norma dell'articolo 7, paragrafo 8, e dell'articolo 17 paragrafo 5, secondo comma, lettera d), del regolamento OLAF, il comitato di vigilanza ha accesso alle indagini di durata superiore a dodici mesi.

⁽⁹⁾ Il comitato di vigilanza ha chiesto l'elenco di tutte le indagini complementari, avviate e chiuse nel 2024 (da gennaio a dicembre) e l'accesso ai rispettivi fascicoli nell'OCM il 16 settembre 2024.

13. Delle 52 indagini complementari esaminate dal comitato in relazione al 2024, 32 erano state avviate di recente e 20 erano chiuse. In 18 delle indagini chiuse l'OLAF ha proposto il recupero di circa 160 milioni di EUR. Nelle altre due indagini chiuse l'OLAF ha formulato raccomandazioni disciplinari e amministrative.

Analisi

14. Il comitato rileva che delle 52 indagini complementari 32 sono state avviate dall'EPPO e 20 dall'OLAF.
15. 22 delle 32 indagini complementari avviate dall'EPPO provenivano dai procuratori europei delegati rumeni. Le restanti 10 indagini sono state avviate dall'EPPO su richiesta di procuratori europei delegati di quattro diversi Stati membri: FR (2 casi), LT (3 casi), ES (4 casi) e CZ (1 caso). Infine i 20 casi avviati dall'OLAF sono ripartiti come segue: CZ (4 casi), SK (3 casi), CR, HU (2 casi), BE, BG, DE, ET, GR, IT, LT, RO (e SIT⁽¹⁰⁾) (1 caso).
16. 37 indagini sono state avviate sin dall'inizio come indagini complementari e 15 sono state riclassificate come tali. Il fatto che un'indagine sia avviata come indagine complementare sin dall'inizio o sia riclassificata come tale in una fase successiva risulta avere un effetto sulla sua durata complessiva, come illustrato di seguito (cfr. punti da 23 a 27).
17. Il comitato rileva che l'EPPO non ha formalmente respinto nessuna proposta dell'OLAF relativa all'avvio di un'indagine complementare, il che potrebbe essere considerato indice di un ottimo livello di cooperazione tra le due parti. Non sussistono neppure elementi tali da indurre il comitato a ritenere che l'assenza di un siffatto rigetto formale sia probabilmente il risultato di precedenti scambi informali tra l'OLAF e l'EPPO, nel corso dei quali quest'ultima abbia già comunicato all'OLAF di volersi opporre all'eventuale richiesta presentata dall'Ufficio. L'OLAF ha informato il comitato in merito all'intenzione di esaminare soluzioni per razionalizzare il processo di esame delle proposte relative a potenziali indagini complementari.

Prima raccomandazione: uso dei moduli

18. Una delle prime constatazioni del comitato nel parere n. 1/2024 è che nella pratica, se nel corso di precedenti scambi informali l'EPPO si fosse opposta all'intenzione dell'OLAF di avviare un'indagine complementare, quest'ultimo non avrebbe presentato una richiesta formale scritta al riguardo. Ciò significa che di conseguenza non esisterebbe alcuna prova formale della proposta dell'OLAF o delle obiezioni mosse dall'EPPO al riguardo. Per tale ragione il comitato ha raccomandato all'OLAF di formulare sempre una proposta scritta formale qualora intenda avviare un'indagine complementare, utilizzando i moduli e i modelli già concordati con l'EPPO. Ciò garantirà: a) il rispetto del principio di trasparenza; e b) l'efficacia dell'attività di controllo del Comitato sulla funzione di indagine dell'OLAF.
19. Il comitato ha riscontrato che, su 52 casi, i moduli di richiesta corretti sono stati utilizzati in 23 casi. Nella maggior parte di questi casi almeno una delle parti ha seguito la procedura formale per le comunicazioni con l'altra parte. In alcuni dei restanti casi la richiesta è stata presentata mediante semplice lettera senza utilizzo del modulo appropriato, oppure la risposta a una richiesta formale è stata trasmessa tramite semplice messaggio di posta elettronica o verbalmente.
20. In 11 casi l'OLAF ha utilizzato i moduli appropriati per chiedere l'avvio di un'indagine complementare, mentre tale procedura non sempre è stata seguita dall'EPPO, sebbene la sua prassi sia costantemente migliorata nel corso dell'anno.

Seconda raccomandazione: seguito dato a tale procedura negli orientamenti in merito alle procedure di indagine

21. La seconda raccomandazione, che discende dalla prima, prevede che l'OLAF garantisca che i prossimi orientamenti rivisti in merito alle procedure di indagine raccomandino l'utilizzo dei moduli e modelli concordati con l'EPPO per la presentazione delle proposte di avvio di indagini complementari.

⁽¹⁰⁾ SIT – *Special Investigative Team* (squadra investigativa speciale).

22. A tale riguardo, come indicato nelle osservazioni formulate nel parere n. 1/2024 l'OLAF si è impegnato a esaminare insieme all'EPPO come razionalizzare il processo di discussione delle proposte relative a potenziali indagini complementari e garantire che tale processo sia formale e trasparente.

Durata

23. Nel suo parere n. 1/2024 il comitato ha rilevato che il 75 % delle indagini complementari chiuse ha avuto una durata inferiore a un anno (in media otto mesi). In pochissimi casi (10-20 %) la durata è stata superiore a un anno a causa di ragioni oggettive, come la natura particolarmente complessa delle questioni oggetto di indagine, compreso l'elevato numero di persone interessate e/o di paesi coinvolti.
24. Nei casi successivamente esaminati il comitato ha riscontrato una differenza tra le indagini avviate sin dall'inizio come indagini complementari e quelle che sono state riclassificate come complementari, spesso in una fase di indagine successiva e più avanzata.
25. In quest'ultimo caso l'OLAF ha completato l'indagine nel giro di pochi mesi (o talvolta giorni) dopo che l'EPPO aveva accettato la proposta dell'OLAF di avviare un'indagine complementare. La rapida chiusura potrebbe spiegarsi con il fatto che l'indagine iniziale dell'EPPO era in una fase avanzata in cui era già stata raccolta una notevole quantità di informazioni attraverso indagini forensi e controlli in loco svolti prima della riclassificazione dell'indagine come complementare.
26. Per contro la durata media delle indagini avviate come indagini complementari sin dall'inizio è stata superiore (381 giorni) e addirittura di oltre due anni nei casi più complessi.
27. Nel 2024 la durata media delle indagini riclassificate e delle indagini complementari esterne dell'OLAF ⁽¹⁾ è stata di 12 mesi, ossia inferiore alla durata media delle altre indagini dell'OLAF (24 mesi). La maggior parte delle indagini complementari nel 2024 non ha subito interruzioni ingiustificate, il che dimostra l'approccio efficiente e collaborativo adottato dall'EPPO e dall'OLAF.

2.2 Controllo del bilancio e delle risorse dell'OLAF: parere n. 2/2024 relativo al progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per l'esercizio 2025

28. Ogni anno il comitato adotta un parere sul progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per garantire alle istituzioni dell'UE che il progetto di bilancio tenga conto dell'indipendenza della funzione di indagine dell'OLAF. Più specificamente nel suo parere il comitato esamina se l'OLAF disponga di risorse finanziarie e umane sufficienti per potenziare la lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita e per assolvere efficacemente le mansioni ad esso assegnate.
29. Il 15 maggio 2024 il comitato ha emesso il parere n. 2/2024 relativo al progetto preliminare di bilancio dell'OLAF per l'esercizio 2025. In tale parere il comitato constata che il bilancio preliminare dell'OLAF è aumentato del 5 % rispetto al bilancio 2024. Gli aumenti proposti per talune singole linee di bilancio erano debitamente giustificati e conformi agli orientamenti della Commissione per l'elaborazione del progetto di bilancio per il l'esercizio 2025.
30. Per quanto riguarda la linea di bilancio dell'OLAF "Spese per missioni e di rappresentanza", il comitato ha rilevato l'importanza della raccomandazione della Commissione secondo cui tutti i suoi servizi dovrebbero applicare una riduzione lineare del 20 % per le missioni e le riunioni nel quadro del Green Deal. Tuttavia il comitato ha accolto con favore il fatto che la dotazione di bilancio dell'OLAF destinata alle "spese per missioni e di rappresentanza" rimarrà allo stesso livello del 2024, preservando in tal modo la capacità fondamentale dell'OLAF di eseguire verifiche sul posto all'interno e all'esterno dell'UE nell'ambito delle proprie indagini.
31. Il comitato ha inoltre accolto con favore il fatto che la dotazione di bilancio dell'OLAF destinata alle "tecnologie dell'informazione e della comunicazione" sia rimasta allo stesso livello del 2024. Dopo anni di successivi incrementi sostanziali, il comitato è del parere che la spesa dell'OLAF per l'OCM sarà ora destinata alla manutenzione piuttosto che a un ulteriore sviluppo.

⁽¹⁾ La durata media delle indagini dell'OLAF è calcolata sulla base del periodo che intercorre tra l'accettazione della richiesta di indagine complementare e la chiusura dell'indagine amministrativa da parte dell'OLAF. In alcuni casi l'EPPO prosegue l'indagine penale.

32. Per quanto concerne le risorse umane dell'OLAF, il comitato ha sempre sostenuto che è di fondamentale importanza che l'OLAF disponga di risorse umane adeguate a mantenere un livello elevato di prestazioni. Pertanto il comitato ha accolto con favore il fatto che per il 2025 non sono previsti ulteriori tagli nella tabella dell'organico dell'OLAF e che inoltre l'OLAF riceverà risorse supplementari a titolo dello strumento per l'Ucraina in ragione del ruolo che esso è chiamato a svolgere nell'ambito di detto strumento.
33. Il comitato ha sottolineato che una caratteristica importante del bilancio dell'OLAF è la sua struttura interconnessa, che consente storni di bilancio "interni" tra le diverse linee di bilancio senza che sia necessario richiedere l'autorizzazione dell'autorità di bilancio dell'UE. Tale possibilità ha consentito all'OLAF di rispondere a eventi e sfide imprevisti in passato e di gestire il proprio bilancio con un grado di flessibilità più elevato rispetto a qualsiasi altra direzione generale della Commissione. Il comitato è sempre stato favorevole all'autonomia dell'OLAF nella gestione del bilancio, quale ulteriore garanzia (di bilancio) della sua indipendenza.
34. Ciò premesso, il comitato ha sottolineato l'importanza che l'OLAF gestisca sempre il proprio bilancio rispettando, per quanto possibile, i principi generali di bilancio di cui agli articoli da 6 a 38 del regolamento che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'UE, compresi il principio della trasparenza e il principio della specializzazione.

2.3 **Parere n. 3/2024 relativo agli orientamenti dell'OLAF in merito alle procedure di indagine**

35. A seguito del regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020, che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda le indagini condotte dall'OLAF, quest'ultimo ha deciso di modificare gli orientamenti esistenti in merito alle procedure di indagine per recepire le nuove disposizioni del regolamento nei nuovi orientamenti interni e per istituire un quadro chiaro e coerente per tutte le attività di indagine, sostegno e coordinamento. Ai sensi dell'articolo 17 del regolamento OLAF, gli orientamenti in merito alle procedure di indagine sono adottati dal direttore generale dopo che sia stata data al comitato di vigilanza la possibilità di presentare le proprie osservazioni. A tale proposito l'OLAF ha spiegato al comitato che questo processo di revisione si è svolto in due fasi distinte.
36. Durante la prima fase, il direttore generale dell'OLAF ha effettuato una revisione parziale, limitata a quanto strettamente necessario per allineare gli orientamenti alle modifiche introdotte dal regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 e all'avvio operativo dell'EPPO. Tale fase è stata completata e i nuovi orientamenti sono entrati in vigore l'11 ottobre 2021. Nelle sue osservazioni trasmesse il 17 agosto 2022 al direttore generale dell'OLAF riguardo alla revisione degli orientamenti in merito alle procedure di indagine il comitato ha chiarito che avrebbe emesso un parere sugli orientamenti rivisti soltanto una volta completata la seconda fase del processo di revisione ⁽¹²⁾.
37. Nella seconda fase, attualmente in corso, l'OLAF ha effettuato una revisione più completa, che ha compreso le questioni affrontate in altri orientamenti e istruzioni interni dell'OLAF, le pratiche stabilite nell'ambito della cooperazione dell'OLAF con l'EPPO, le raccomandazioni dei portatori di interessi dell'OLAF e le questioni individuate dal personale dell'OLAF nel corso degli anni.
38. Il 24 novembre 2023 l'OLAF ha sottoposto la versione definitiva rivista del progetto di orientamenti al comitato di vigilanza per le osservazioni formali. Nell'ambito di tale consultazione formale si è svolto uno scambio di opinioni costruttivo tra l'OLAF e il comitato, avviato nella seconda metà del 2023 e proseguito durante il periodo di riferimento. Il parere n. 3/2024 del comitato di vigilanza relativo agli orientamenti dell'OLAF in merito alle procedure di indagine è stato adottato dal comitato nella riunione plenaria del 15 ottobre 2024 e pubblicato il 12 novembre 2024 ⁽¹³⁾.
39. Nel parere il comitato ha trasmesso le proprie osservazioni e raccomandazioni al direttore generale dell'OLAF prima dell'adozione degli orientamenti in merito alle procedure di indagine, in linea con l'articolo 17, paragrafo 8, del regolamento OLAF.

⁽¹²⁾ Articolo 17, paragrafo 8, ultima frase, del regolamento OLAF.

⁽¹³⁾ Il parere del comitato di vigilanza n. 3/2024 relativo agli orientamenti dell'OLAF in merito alle procedure di indagine è disponibile all'indirizzo: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

40. Come già affermato in pareri precedenti ⁽¹⁴⁾, per il comitato è indispensabile che i nuovi orientamenti in merito alle procedure di indagine siano basati su un riesame approfondito e completo di tutte le altre istruzioni e di tutti gli altri orientamenti interni dell'OLAF esistenti. Ciò è importante in quanto gli orientamenti in merito alle procedure di indagine sono gli unici orientamenti, istruzioni o manuali che il regolamento OLAF impone all'OLAF di rendere pubblici ⁽¹⁵⁾ e pertanto sono essenziali per contribuire a garantire il necessario grado di trasparenza e certezza del diritto nei confronti delle persone oggetto di indagine.
41. In tale contesto il comitato ha riconosciuto i progressi compiuti nel fornire agli investigatori una serie rivista di orientamenti, ma ha ritenuto che il progetto di orientamenti presentato ed esaminato potesse essere ulteriormente migliorato. Secondo il comitato, la disponibilità di orientamenti ampi, esaustivi e dettagliati in materia di indagini consentirà di trarre maggiormente vantaggio dal rispetto di principi quali: i) la durata ragionevole e lo svolgimento continuativo delle indagini; ii) la chiarezza del processo decisionale; iii) l'applicazione delle garanzie procedurali; iv) la trasparenza; e v) la parità di trattamento delle persone fisiche nel corso dell'indagine.
42. Il comitato ha formulato raccomandazioni e suggerimenti pratici e accuratamente motivati, in particolare in relazione alle seguenti questioni:
- (i) durata delle indagini. Il comitato ha esaminato vari aspetti, tra cui la pianificazione delle indagini, i periodi di inattività ingiustificati, lo svolgimento continuativo delle indagini, i meccanismi di controllo della durata delle indagini, l'obbligo di riferire al comitato e la durata ragionevole delle indagini, per un periodo di tempo che dovrebbe essere proporzionato alla complessità e alle circostanze del caso;
 - (ii) indipendenza del direttore generale dell'OLAF e processo decisionale. Le raccomandazioni hanno riguardato la strutturazione delle norme e la descrizione dei principi che disciplinano la trasparenza, la documentazione, la consultazione e la collaborazione durante l'intero processo decisionale, con particolare attenzione alla delega di poteri e alle responsabilità gerarchiche;
 - (iii) ambito delle indagini, alla luce del diritto di difesa e del processo decisionale. Le raccomandazioni vertono principalmente sulla necessità di giustificare ogni modifica dell'ambito di un'indagine e di sottoporre tale modifica alle stesse regole di valutazione previste per l'avvio di un'indagine;
 - (iv) nozione di "sufficiente sospetto" per l'avvio di un'indagine, con particolare attenzione alle varie fonti di informazione in entrata e alle attività svolte durante il processo di selezione;
 - (v) principio della parità di trattamento nello svolgimento dell'indagine. L'obiettivo principale è integrare il principio dell'"indagine approfondita" negli orientamenti in merito alle procedure di indagine e affrontare la questione dei criteri utilizzati per stabilire se una persona possa essere considerata una "persona interessata";
 - (vi) rispetto della "vita privata" e delle "conversazioni telefoniche" di ogni individuo;
 - (vii) diritto alla certezza del diritto, con particolare attenzione alla classificazione delle indagini e dei casi;
 - (viii) procedura consultiva e di controllo interna e necessità di rafforzare tale procedura.
43. Il comitato ha inoltre invitato il direttore generale dell'OLAF a effettuare un riesame approfondito e ad aggiornare le istruzioni e le note orientative interne che integrano gli orientamenti in merito alle procedure di indagine per garantirne la pertinenza, l'allineamento con gli orientamenti e la facilità d'uso, nonché ad informare il comitato in merito all'esito di tale processo.

⁽¹⁴⁾ Osservazioni del comitato al direttore generale dell'OLAF sulla revisione degli orientamenti in merito alle procedure di indagine del 17 agosto 2021 e parere n. 2/2017 relativo alla valutazione del regolamento OLAF.

⁽¹⁵⁾ L'articolo 17, paragrafo 8, ultima frase, del regolamento OLAF stabilisce che tali orientamenti saranno "pubblicati a titolo informativo sul sito Internet dell'Ufficio nelle lingue ufficiali delle istituzioni dell'Unione".

44. Secondo il comitato è essenziale disporre di orientamenti pratici e dettagliati, quali previsti dal regolamento OLAF, al fine di garantire che le indagini siano svolte nel rispetto dei valori fondamentali e dell'integrità operativa dell'OLAF.
45. Il comitato è convinto che l'attuazione delle raccomandazioni e delle osservazioni presentate nel suo parere sarebbe assai proficua ai fini degli orientamenti in merito alle procedure di indagine.
46. Nel marzo 2025 il direttore generale dell'OLAF ha informato il comitato che, sebbene la revisione degli orientamenti in merito alle procedure di indagine sia stata ultimata, l'adozione del testo finale è stata rinviata a causa delle discussioni in corso sull'architettura antifrode dell'UE e sulla valutazione del regolamento OLAF.
47. Il comitato esprime rammarico per il rinvio dell'adozione della versione definitiva degli orientamenti, che ritiene ingiustificato visti i progressi significativi già compiuti dall'OLAF e il notevole impegno, anche in termini di tempo, profuso finora dall'OLAF e da tutti i portatori di interessi che hanno fornito un prezioso contributo alla revisione.
48. Il comitato ritiene essenziale disporre di orientamenti pratici e dettagliati, quali previsti dal regolamento OLAF, al fine di garantire che l'attività di indagine sia svolta nel rispetto dei valori fondamentali e dell'integrità operativa dell'OLAF. Il comitato è del parere che le discussioni in corso sull'architettura antifrode dell'UE e sulla valutazione del regolamento OLAF non dovrebbero influire sull'adozione degli orientamenti in merito alle procedure di indagine di cui è già stata ultimata l'elaborazione.

2.4 **Parere n. 4/2024 relativo al potere dell'OLAF di condurre indagini interne: il caso dei membri delle istituzioni dell'UE**

49. Nel febbraio 2023 il direttore generale dell'OLAF ha trasmesso al comitato la corrispondenza intercorsa con il presidente del Parlamento europeo (da marzo 2020 a settembre 2023) in merito alla questione della competenza dell'OLAF a indagare sui deputati al Parlamento europeo. Il direttore generale dell'OLAF ha informato il comitato in merito a talune difficoltà incontrate dall'Ufficio nell'indagare su presunti casi di gravi illeciti commessi da deputati al Parlamento europeo che di per sé non risultavano ledere gli interessi finanziari dell'UE, comprese tra l'altro alcune difficoltà di accesso agli uffici dei deputati e alle loro attrezzature informatiche (computer portatili). Sebbene abbia potuto condurre indagini su assistenti parlamentari e altri membri del personale del Parlamento europeo ("Parlamento") in qualità di "persone interessate", senza l'autorizzazione del Parlamento l'OLAF non era in grado di svolgere alcuna attività di indagine riguardante i deputati. Il Parlamento ha espresso la sua posizione secondo cui il regolamento OLAF non conferisce all'OLAF il potere di indagare su questioni che non riguardano la tutela degli interessi finanziari dell'UE, come il rispetto, da parte dei deputati, del codice di condotta del Parlamento.
50. Il comitato ha pertanto deciso di formulare un parere a norma dell'articolo 15 del regolamento ⁽¹⁶⁾ per chiarire le norme applicabili alle indagini interne dell'OLAF che coinvolgono membri delle istituzioni dell'UE in generale e, in particolare, deputati al Parlamento europeo. Nel suo parere il comitato si è chiesto essenzialmente se l'OLAF abbia il potere di svolgere indagini su deputati al Parlamento europeo e membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi per reati gravi connessi all'esercizio delle loro attività professionali che non risultano ledere gli interessi finanziari dell'UE (in appresso "questioni non connesse ai reati che ledono gli interessi finanziari") ⁽¹⁷⁾. Ha inoltre esaminato la pertinenza del codice di condotta dei deputati al Parlamento europeo, dello statuto dei deputati e della loro immunità ai fini delle indagini interne dell'OLAF. Infine, per completezza, nel parere il comitato ha anche valutato se e in quale misura il potere dell'OLAF di condurre tali indagini possa essere compromesso dall'accordo interistituzionale del 1999 e dalle decisioni che ogni istituzione, organo o organismo dell'UE ha adottato ai sensi dell'articolo 4 del regolamento OLAF, in relazione ai termini e alle condizioni in base ai quali l'OLAF può svolgere indagini nei confronti del personale o dei membri di tali istituzioni, organi o organismi.

⁽¹⁶⁾ L'articolo 15 del regolamento OLAF stabilisce che il comitato di vigilanza può presentare pareri anche su richiesta ad esempio del direttore generale dell'OLAF.

⁽¹⁷⁾ I reati contro gli interessi finanziari dell'Unione europea, quali definiti nella direttiva (UE) 2017/1371 (direttiva PIF, dal francese "protection des intérêts financiers") ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea e danneggiano la reputazione e la credibilità dell'UE. Comprendono le frodi a danno del bilancio dell'UE, le frodi su vasta scala in materia di IVA che interessano due o più Stati membri, la corruzione, l'appropriazione indebita di beni da parte di funzionari pubblici e il riciclaggio di denaro riguardante beni provenienti da tali reati.

Competenza dell'OLAF a condurre indagini interne su questioni non connesse ai reati che ledono gli interessi finanziari

51. Per il comitato era essenziale chiarire in primo luogo la questione della competenza dell'OLAF a svolgere indagini su deputati al Parlamento europeo in relazione a questioni che non risultano ledere gli interessi finanziari dell'UE. Per tale motivo, il comitato ha fatto riferimento alla giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'UE, in particolare alla sentenza nella causa Dalli⁽¹⁸⁾, in cui il Tribunale ha esaminato nel dettaglio proprio le argomentazioni che sono state recentemente sollevate dal Parlamento nella sua corrispondenza con l'OLAF per mettere in discussione o limitare il potere dell'OLAF di svolgere indagini su deputati al Parlamento europeo per reati che non ledono gli interessi finanziari.
52. Il Tribunale ha precisato che, come si evince dall'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom della Commissione che istituisce l'OLAF (tuttora applicabile), l'OLAF ha il compito **non soltanto** di svolgere indagini amministrative al fine di lottare contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, **ma anche** di ricercare i fatti gravi, connessi all'esercizio di attività professionali, che possono costituire un inadempimento degli obblighi dei funzionari ed agenti dell'Unione, perseguibile in sede disciplinare o penale⁽¹⁹⁾. Secondo il Tribunale, ciò è stabilito anche al considerando 5 del precedente regolamento OLAF n. 1073/1999 (divenuto considerando 6 del regolamento OLAF attuale), secondo cui **la responsabilità dell'OLAF riguarda anche, oltre alla tutela degli interessi finanziari**, tutte le attività connesse alla tutela degli interessi dell'UE contro comportamenti irregolari perseguibili in sede amministrativa o penale. Il Tribunale ha concluso che *l'assenza di ripercussioni sugli interessi finanziari dell'Unione non pregiudica la possibilità per l'OLAF di avviare un'indagine*⁽²⁰⁾.
53. Il comitato osserva che la giurisprudenza degli organi giurisdizionali è talmente chiara da fugare ogni dubbio circa la corretta interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento OLAF⁽²¹⁾ e la competenza dell'OLAF a indagare su fatti gravi connessi all'esercizio di attività professionali da parte del personale e di membri delle istituzioni dell'UE che non ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Inoltre la giurisprudenza successiva alla causa Dalli ha anche chiarito che persino i reati che non ledono gli interessi finanziari (come i comportamenti configuranti molestie psicologiche) possono avere ripercussioni finanziarie. Il comitato osserva che l'OLAF ha la facoltà di indagare su tali casi anche qualora ritenga che il comportamento scorretto in questione non abbia avuto alcuna incidenza finanziaria. È altresì evidente che il potere dell'OLAF di condurre indagini interne sui membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi in relazione a questioni non connesse ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione deriva direttamente dal regolamento OLAF e non è una competenza aggiuntiva conferita volontariamente all'OLAF dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi al di fuori e al di là dell'ambito di applicazione del regolamento OLAF.

Codice di condotta dei deputati al Parlamento europeo

54. Nella sua corrispondenza con l'OLAF il Parlamento ha inoltre espresso seri dubbi in merito allo svolgimento, da parte dell'OLAF, di indagini interne parallele su questioni quali molestie, conflitti di interessi o illeciti deontologici che coinvolgono deputati al Parlamento europeo, in ragione del fatto che tali indagini rischiano di mettere in discussione le sue stesse procedure interne quali indicate nel suo codice di condotta. Secondo il Parlamento, il principio di leale cooperazione limita l'ambito delle attività dell'OLAF che riguardano il Parlamento.
55. In tale contesto, il comitato osserva che le istituzioni, gli organi e gli organismi potrebbero adottare norme interne, compreso un codice di condotta dei rispettivi membri per le questioni etiche, ma che ciò non osta e non può ostare a che l'OLAF eserciti una competenza ad esso conferita direttamente dal regolamento OLAF. Tali norme interne e codici di condotta sono vincolanti solo per le istituzioni, gli organi e gli organismi interessati e pertanto non possono essere utilizzati come fondamento per impedire all'OLAF di condurre un'indagine interna in conformità dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento OLAF.

⁽¹⁸⁾ Sentenza del 6 giugno 2019, *Dalli/Commissione*, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, confermata dalla sentenza del 25 febbraio 2021, *Dalli/Commissione*, C-615/19P, ECLI:EU:C:2021:133 (causa T-399/17).

⁽¹⁹⁾ Cfr. punto 62 della sentenza del 6 giugno 2019, *Dalli/Commissione*, T-399/17.

⁽²⁰⁾ Cfr. punto 62 della sentenza del 6 giugno 2019, *Dalli/Commissione*, T-399/17.

⁽²¹⁾ L'articolo 1, paragrafo 4, stabilisce quanto segue: "All'interno delle istituzioni, degli organi e degli organismi istituiti dai trattati o sulla base di questi ultimi ("istituzioni, organi e organismi"), l'Ufficio [l'OLAF] svolge le indagini amministrative volte a lottare contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. A tal fine, esso indaga su fatti gravi, connessi all'esercizio di attività professionali, che costituiscono un inadempimento degli obblighi dei funzionari e degli altri agenti dell'Unione, suscettibili di dare luogo ad azioni disciplinari o, eventualmente, penali, o un inadempimento analogo degli obblighi dei membri delle istituzioni e degli organi, dei dirigenti degli organismi o dei membri del personale delle istituzioni, degli organi e degli organismi non soggetti allo statuto (in prosieguo indicati collettivamente come "funzionari, altri agenti, membri di istituzioni o organi, dirigenti di organismi, o membri del personale)".

56. Per quanto riguarda il principio di leale cooperazione, il comitato fa riferimento alla giurisprudenza degli organi giurisdizionali europei, la quale stabilisce che l'articolo 13, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE) ⁽²²⁾ "traduce il principio dell'equilibrio istituzionale, che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione, **il quale implica che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni**" ⁽²³⁾. A tale proposito, per quanto riguarda l'OLAF la Corte ha stabilito che l'invocazione del dovere di leale cooperazione gravante sull'OLAF non può avere l'effetto di modificare la ripartizione dei compiti e delle responsabilità quale prevista dal regolamento OLAF ⁽²⁴⁾.
57. Poiché il potere di condurre indagini interne non è una competenza concorrente ma è conferito dal regolamento OLAF esclusivamente all'OLAF, il principio di leale cooperazione tra le istituzioni non può essere invocato da alcuna istituzione, compreso il Parlamento, per impedire all'OLAF di esercitare il suo potere di indagine nei confronti di membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi. In effetti il principio di leale cooperazione è sancito dall'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento OLAF, ai sensi del quale "finché è in corso un'indagine interna dell'Ufficio [dell'OLAF], le istituzioni, gli organi e gli organismi interessati non avviano un'indagine parallela sugli stessi fatti, salvo diversi accordi con l'Ufficio".

Lo statuto e il protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea ⁽²⁵⁾

58. Il comitato ha inoltre esaminato la pertinenza dello statuto e del protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, che stabilisce lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei deputati al Parlamento europeo e tutela la loro libertà e indipendenza. Il comitato osserva che l'articolo 1, paragrafo 3, del regolamento OLAF (che stabilisce che il regolamento si applica fatti salvi a) il protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea e b) lo statuto dei deputati del Parlamento europeo) non limita il potere conferito all'OLAF di svolgere indagini su membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi per fatti gravi connessi all'esercizio delle loro attività professionali. Tale disposizione si limita a precisare che tale competenza deve essere esercitata senza limitare o compromettere il mandato elettorale dei deputati o la loro libertà di assolvere il proprio ruolo di rappresentanti eletti.
59. Secondo la giurisprudenza, i privilegi e le immunità riconosciuti all'Unione europea dal protocollo n. 7 e, per estensione, l'immunità dei deputati al Parlamento europeo hanno un mero carattere funzionale; essi mirano ad impedire che venga frapposto un ostacolo al funzionamento e all'indipendenza dell'Unione europea. Pertanto tali privilegi e immunità sono concessi esclusivamente nell'interesse dell'Unione. Secondo il Tribunale tale immunità "è intesa a evitare qualsiasi ostacolo al buon funzionamento dell'istituzione di cui essi sono membri e, pertanto, all'esercizio dei poteri di tale istituzione" ⁽²⁶⁾. Ne consegue che, a condizione che le indagini dell'OLAF sugli atti commessi dai membri del Parlamento europeo non ledano "le opinioni o i voti espressi da questi ultimi nell'esercizio delle loro funzioni", esse "lasciano impregiudicati" i privilegi e le immunità dei deputati ai sensi del protocollo n. 7 e/o del loro statuto ⁽²⁷⁾.

Accordo interistituzionale del 1999 e decisioni adottate da ogni istituzione, organo o organismo dell'UE sulle indagini interne dell'OLAF

60. Nella sua corrispondenza con l'OLAF, il Parlamento ha inoltre sostenuto che, poiché ai sensi del regolamento OLAF l'Ufficio non dispone del potere di indagare sugli atti di deputati al Parlamento europeo non connessi ai reati contro gli interessi finanziari dell'Unione, siffatte indagini possono essere condotte esclusivamente sulla base dell'accordo

⁽²²⁾ L'articolo 13, paragrafo 2, TUE stabilisce quanto segue: "Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione".

⁽²³⁾ Sentenza del 6 ottobre 2015, Consiglio dell'Unione europea/Commissione europea, C-73/14, ECLI:EU:C:2015:663.

⁽²⁴⁾ Sentenza del 5 settembre 2024, Commissione/Repubblica ceca, C-494/22, P, punto 149, ECLI:EU:C:2024:684.

⁽²⁵⁾ Decisione del Parlamento europeo, del 28 settembre 2005, che adotta lo statuto dei deputati del Parlamento europeo (GU L 262 del 7.10.2005, pag. 1, disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2005/684/oj>).

⁽²⁶⁾ Sentenza del 27 aprile 2022, Roos/Parlamento, cause riunite T-710/21, T-722/21 e T-723/21, punto 132.

⁽²⁷⁾ Cfr. anche il parere n. 2/2011 del comitato di vigilanza relativo ai poteri dell'OLAF per lo svolgimento indipendente di indagini interne presso le istituzioni dell'UE, https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/supervisory-committee-olaf/opinions-and-reports_en.

interistituzionale, del 25 maggio 1999, tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione europea relativo alle indagini interne svolte dall'OLAF. Il Parlamento è del parere che, poiché il considerando 6 di tale accordo stabilisce che le indagini dell'OLAF "non incid[ono] sulla responsabilità propria delle istituzioni", le indagini dell'OLAF sui deputati al Parlamento europeo dovrebbero essere condotte nel pieno rispetto degli articoli del regolamento del Parlamento concernenti l'applicazione del codice di condotta del Parlamento applicabile ai deputati. Ai sensi di tali articoli ad esempio spetta esclusivamente al Presidente del Parlamento, previa consultazione del comitato consultivo sulla condotta dei deputati, adottare decisioni definitive in merito a violazioni del codice di condotta da parte dei deputati. Se l'OLAF dovesse condurre indagini parallele su tali questioni, l'autorità del Presidente del Parlamento e del comitato consultivo sarebbe messa in discussione.

61. In tale contesto il comitato, basandosi sulla giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'UE, rileva che il potere dell'OLAF di condurre indagini interne sui membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi in relazione a questioni non connesse ai reati che ledono gli interessi finanziari deriva direttamente dal regolamento OLAF stesso. Non si tratta quindi di una competenza che le istituzioni firmatarie dell'accordo interistituzionale del 1999 hanno deciso "volontariamente" di conferire all'OLAF. Inoltre eventuali restrizioni al potere dell'OLAF di condurre indagini interne nei confronti di membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi potrebbero essere imposte soltanto mediante il regolamento OLAF stesso, e non attraverso un accordo istituzionale, in quanto un accordo non è un atto legislativo in grado di abrogare, modificare o sostituire il regolamento OLAF.
62. Inoltre il comitato osserva che, anche se è vero che "[l]e indagini all'interno delle istituzioni, degli organi e degli organismi negli ambiti [...] sono condotte conformemente al presente regolamento e alle decisioni adottate dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi pertinenti" (articolo 4, paragrafo 1, del regolamento OLAF), ciò si riferisce alle disposizioni di attuazione che le istituzioni, gli organi e gli organismi devono adottare mediante decisioni amministrative interne. Tali decisioni stabiliscono modalità pratiche che l'OLAF deve prendere in considerazione nello svolgimento delle attività di indagine (verifiche e raccolta di prove in loco, scambio di informazioni, colloqui con il personale e i membri, ecc.), ma non possono pregiudicare e di fatto non pregiudicano l'esistenza dei poteri di indagine dell'OLAF e l'esercizio degli stessi.
63. In conclusione il comitato constata che, a seguito della sentenza Dalli, è indubbio che l'OLAF ha il potere di svolgere indagini sui deputati al Parlamento europeo e sui membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi per reati gravi connessi all'esercizio delle loro attività professionali che potrebbero non essere lesivi degli interessi finanziari dell'UE. Il comitato ritiene inoltre che la prossima revisione del regolamento OLAF offrirebbe l'opportunità di allineare pienamente l'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento OLAF alla sentenza del Tribunale nella causa Dalli. Ciò fornirebbe maggiore chiarezza e fugherebbe i dubbi circa la competenza dell'OLAF a condurre indagini interne sui membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi quando non sono in gioco gli interessi finanziari dell'UE.

2.5 **Progetto di parere sulle indagini interne dell'OLAF relative a molestie all'interno delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE**

64. Nel 2022 il direttore generale dell'OLAF ha informato il comitato di vigilanza in merito a talune difficoltà incontrate dall'Ufficio in una serie di casi relativi a indagini interne in materia di molestie che avrebbero potuto compromettere la sua indipendenza.
65. Sulla base delle informazioni trasmesse dall'OLAF, il comitato ha ritenuto fosse importante formulare un parere per chiarire il ruolo e i poteri dell'OLAF nelle indagini in materia di comportamenti inappropriati e molestie all'interno delle istituzioni, degli organi e degli organismi ed esaminare nel dettaglio il valore aggiunto che tali indagini apportano alla lotta contro le molestie e altri comportamenti inappropriati analoghi da parte dei funzionari dell'UE e dei membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi. Tuttavia, poiché non interferisce nello svolgimento delle indagini in corso, il comitato ha deciso di esaminare la questione solo dopo che il direttore generale dell'OLAF aveva chiuso i casi segnalati.
66. Nel dicembre 2024 il comitato ha approvato il suo progetto di parere, che è stato poi formalmente adottato nel gennaio 2025 ⁽²⁸⁾. Il comitato ha esaminato 20 casi di molestie che l'OLAF aveva archiviato (indagini non avviate) negli ultimi cinque anni (2018-2023), nonché 9 indagini in materia di molestie, che sono state completate nello stesso periodo.

⁽²⁸⁾ Cfr. parere n. 1/2025 all'indirizzo: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/0aaf5493-9be7-4538-a5c4-f1957b3d479a_en?filename=Opinion%201-2025.pdf.

67. Nel suo parere il comitato ha osservato in primo luogo che, a seguito della sentenza Dalli, è ormai assodato che l'OLAF è competente a condurre indagini interne su fatti gravi connessi all'esercizio, da parte del personale e dei membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi, delle rispettive attività professionali a prescindere dal fatto che tali fatti ledano o meno gli interessi finanziari dell'UE, e che tale competenza deriva direttamente dall'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento OLAF. Non si tratta di una competenza aggiuntiva conferita volontariamente all'OLAF dalle istituzioni, dagli organi e dagli organismi al di fuori e al di là dell'ambito di applicazione del regolamento OLAF ⁽²⁹⁾. L'OLAF è pertanto competente a condurre indagini interne in materia di molestie quali definite dalla giurisprudenza, anche laddove non vi sia alcuna incidenza sugli interessi finanziari dell'UE.
68. Ciò premesso, nella sua analisi il comitato ha evidenziato che di norma l'OLAF si astiene dall'avviare un'indagine su tali questioni nel caso in cui a) le accuse si riferiscano a molestie commesse da funzionari e altri "agenti" o da persone che ricoprono posizioni dirigenziali di grado intermedio e b) l'istituzione, l'organo o l'organismo interessato disponga della capacità e delle competenze necessarie per svolgere la propria indagine interna in modo efficiente e indipendente e sia in grado di agire in tal senso, senza che sia necessario l'intervento dell'OLAF. In tali casi l'OLAF ritiene che l'avvio di una propria indagine non costituirebbe un uso proporzionato o efficiente delle sue risorse, né apporterebbe alcun valore aggiunto. In tali circostanze il direttore generale archiverebbe il caso e trasmetterebbe le informazioni pertinenti all'istituzione, all'organo o all'organismo interessato, affinché possano essere adottate misure appropriate conformemente all'articolo 5, paragrafo 6, del regolamento OLAF.
69. Tuttavia l'OLAF riterrebbe opportuno e necessario avviare le proprie indagini qualora le accuse di molestie fossero mosse nei confronti di funzionari di alto livello e alti dirigenti o di membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi laddove solo l'OLAF potrebbe garantire il necessario grado di indipendenza nello svolgimento di tali indagini.
70. Il comitato ha constatato che l'approccio dell'OLAF nella gestione delle denunce di molestie è in linea con le norme applicabili e con il suo mandato. Inoltre il comitato ha osservato che, nei casi di molestie da parte di alti funzionari, un'indagine dell'OLAF apporta un reale valore aggiunto in termini di indipendenza e imparzialità nello svolgimento di tali indagini.
71. A tale riguardo il comitato osserva che, tenuto conto della posizione di alto livello ricoperta in seno all'istituzione, all'organo o all'organismo interessato e dell'elevato livello di responsabilità attribuito ad alcuni funzionari dell'UE o membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi, un'indagine interna da parte dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo interessato potrebbe non essere sufficientemente obiettiva, indipendente e imparziale. In alcuni casi le istituzioni, gli organi e gli organismi potrebbero addirittura non disporre delle risorse necessarie per conferire a una squadra interna specializzata l'incarico di svolgere un'indagine amministrativa. Infine le accuse di molestie commesse da alti funzionari e membri delle istituzioni, degli organi e degli organismi che sono oggetto di indagine da parte dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo di appartenenza potrebbero potenzialmente ledere gravemente l'immagine e la reputazione dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo interessato.
72. Il comitato ha inoltre osservato che, sebbene nella maggior parte dei casi esaminati le istituzioni, gli organi e gli organismi siano stati collaborativi e non abbiano interferito nelle indagini dell'OLAF, in due casi si è osservata un'evidente mancanza di collaborazione da parte di tali istituzioni, organi e organismi, che hanno messo in discussione il potere dell'OLAF di svolgere tali indagini interne. Ciò ha determinato ulteriori ritardi nelle indagini dell'OLAF e ha inciso negativamente sull'efficacia della sua azione.
73. Il comitato ha pertanto osservato che, quando il direttore generale avvia un'indagine su questioni che rientrano nella sfera di competenza dell'OLAF, l'obbligo dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo di collaborare con l'OLAF e di astenersi dal condurre indagini parallele è incondizionato. In tale contesto il comitato è del parere che un'istituzione, un organo o un organismo che non risponda positivamente alla richiesta dell'OLAF di non condurre un'indagine parallela su questioni che sono già oggetto di indagine da parte dell'OLAF o che si rifiuti di trasmettere informazioni pertinenti per le indagini dell'OLAF in realtà agisce in contrasto con il regolamento OLAF e con principio di leale cooperazione. Tale condotta incide negativamente sull'efficacia e sulla coerenza del lavoro dell'OLAF e, in ultima analisi, interferisce con l'autonomia e l'indipendenza dell'OLAF nello svolgimento delle indagini nell'ambito del suo mandato.

⁽²⁹⁾ Il comitato di vigilanza si è già espresso su tale questione nel parere n. 4/2024, "OLAF's power to conduct internal investigation: the case of Members of the EU institutions".

2.6 *Controllo della durata delle indagini dell'OLAF*

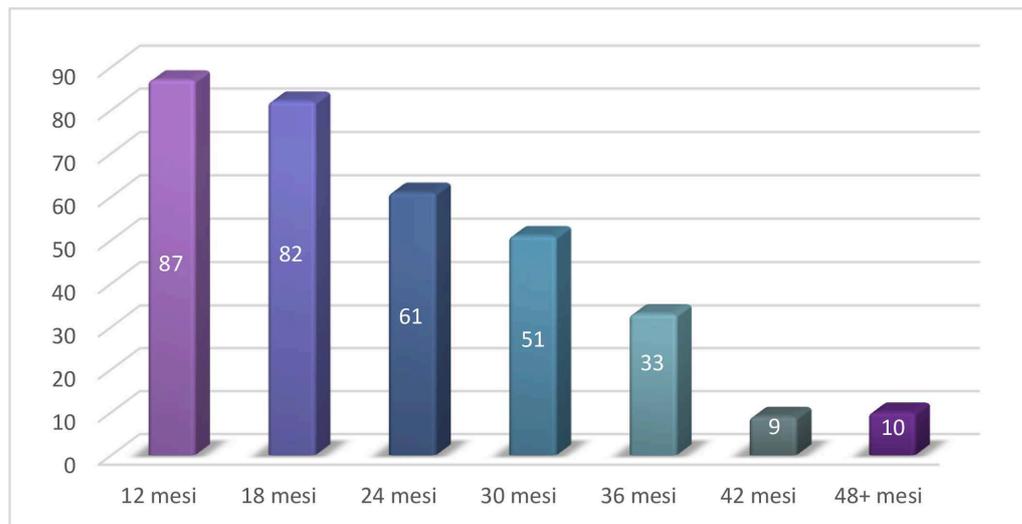
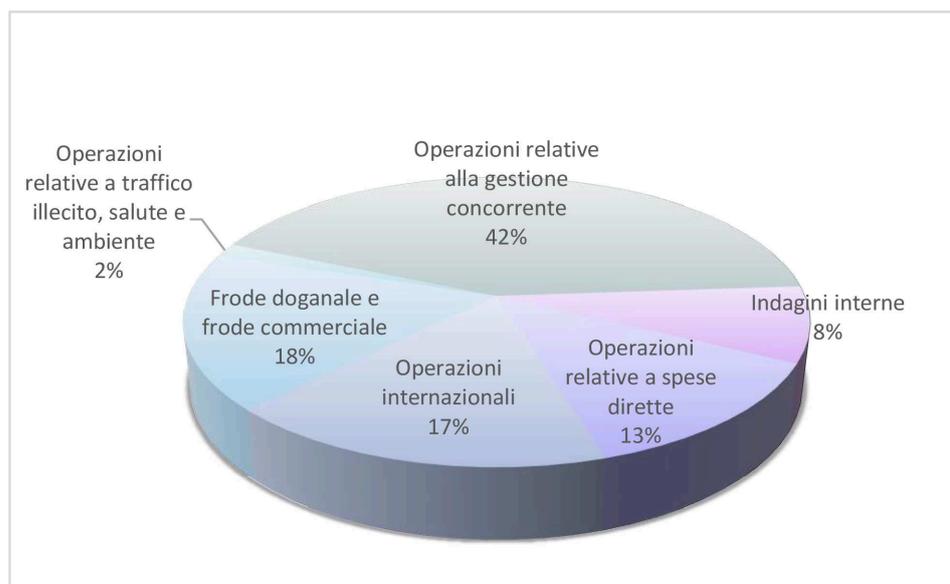
74. L'articolo 7, paragrafo 8, del regolamento OLAF impone al comitato di effettuare un'analisi caso per caso di qualsiasi indagine di durata superiore a 12 mesi per garantire che le indagini dell'OLAF si svolgano senza interruzioni e per un periodo proporzionato alle circostanze e alla complessità del caso.
75. Controllando regolarmente la durata delle indagini dell'OLAF e i motivi di eventuali ritardi ingiustificati, il comitato intende verificare che non vi siano state interferenze esterne o interne nello svolgimento imparziale di un'indagine. Un'indagine ingiustificatamente lunga può avere gravi conseguenze negative per: i) i diritti procedurali delle persone interessate e/o ii) il seguito dell'indagine. Mediante il controllo della durata delle indagini, il comitato verifica inoltre che le risorse umane e finanziarie assegnate all'OLAF siano state utilizzate in modo efficiente.
76. Il comitato ritiene che la durata delle indagini sia un indicatore importante dell'efficacia dell'azione dell'OLAF e nel corso degli anni ha prestato particolare attenzione a tale aspetto. Nel suo ultimo parere in materia, il parere n. 5/2021, il comitato ha effettuato una valutazione globale delle indagini dell'OLAF di durata superiore a 36 mesi nel 2019. Il comitato ha individuato talune carenze che hanno dato luogo alla formulazione di una serie di raccomandazioni al direttore generale dell'OLAF.
77. Nel suo recente parere n. 3/2024 sul progetto di nuovi orientamenti in merito alle procedure di indagine il comitato ha accolto con favore i progressi compiuti dall'OLAF nella gestione della durata delle proprie indagini e ha riconosciuto l'integrazione di alcune delle sue raccomandazioni nel progetto di orientamenti rivisti. Tuttavia il comitato ha anche sottolineato l'importanza di garantire che gli orientamenti in merito alle procedure di indagine forniscano agli investigatori indicazioni chiare su come evitare periodi di inattività ingiustificati durante il processo di indagine. In tale contesto il comitato ha presentato al direttore generale dell'OLAF diverse raccomandazioni relative a modifiche degli orientamenti che aiuterebbero l'OLAF a superare il problema della durata eccessiva delle indagini. Il comitato confida che tali raccomandazioni saranno approvate dal direttore generale dell'OLAF nella versione definitiva degli orientamenti. Tuttavia, come indicato sopra, il fatto che l'adozione degli orientamenti in merito alle procedure di indagine sia stata rinviata senza alcun calendario concreto è motivo di preoccupazione per il comitato.
78. Come ogni anno, durante l'anno di riferimento il comitato ha ricevuto informazioni dall'OLAF in merito alle indagini di durata superiore a 12 mesi. Per comprendere meglio in che modo l'OLAF ha gestito la durata delle proprie indagini nel corso del 2024 e rispettato il principio generale della proporzionalità della durata delle indagini, anche alla luce delle raccomandazioni formulate in precedenza, il comitato ha effettuato una valutazione incentrata sulle indagini di durata superiore a 36 mesi (cfr. punto 2.6.2).

2.6.1 *Relazioni su indagini di durata superiore a 12 mesi ricevute dal comitato nel 2024*

79. Se un'indagine non può essere chiusa entro 12 mesi dal suo avvio, l'articolo 7, paragrafo 8, del regolamento OLAF⁽³⁰⁾ impone al direttore generale dell'OLAF di riferire formalmente al comitato 12 mesi dopo l'avvio dell'indagine e successivamente ogni sei mesi. In tali relazioni l'OLAF espone i motivi per cui l'indagine rimane aperta e, se del caso⁽³¹⁾, le misure correttive da adottare al fine di accelerare l'indagine, nonché le tempistiche previste per il completamento.
80. Nel 2024 il comitato ha ricevuto dall'OLAF 490 relazioni riguardanti 333 singole indagini in corso di durata superiore a 12 mesi. Di queste, il 49 % aveva una durata superiore a 24 mesi e il 16 % una durata superiore a 36 mesi (figura 1). La ripartizione delle indagini dell'OLAF per settore è illustrata nella figura 2.

⁽³⁰⁾ L'articolo 7, paragrafo 8, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 stabilisce quanto segue: "Se un'indagine non può essere chiusa entro dodici mesi dal suo avvio, il direttore generale, allo scadere di tale periodo di dodici mesi e successivamente ogni sei mesi, riferisce al comitato di vigilanza, indicando i motivi e le misure correttive previste al fine di accelerare l'indagine".

⁽³¹⁾ La locuzione "se del caso" è stata aggiunta al testo dell'articolo 7, paragrafo 8, del regolamento OLAF con il regolamento modificativo (UE, Euratom) 2020/2223.

Figura 1: 333 casi di lunga durata segnalati nel 2024**Figura 2: ripartizione per settore dei casi di lunga durata segnalati nel 2024**

2.6.2 Controllo delle indagini dell'OLAF di durata superiore a 36 mesi nel 2024

81. Nel 2024 il comitato ha controllato regolarmente la durata delle indagini dell'OLAF, concentrandosi in particolare su quelle di durata superiore a 36 mesi. L'attività di controllo si è articolata in due fasi. Dapprima il comitato ha esaminato casi di durata superiore a 36 mesi tra il 1° gennaio e il 31 agosto 2024 (39 casi). Il comitato ha poi esaminato nuovi casi di durata superiore a 36 mesi tra il 1° settembre e il 31 dicembre 2024 (13 nuovi casi). Nel corso di quest'ultima fase il comitato ha inoltre esaminato i progressi compiuti in relazione ai 39 casi esaminati nella prima parte dell'anno.
82. In linea con l'articolo 10 delle modalità di lavoro concordate tra l'OLAF e il comitato ⁽³²⁾, il comitato ha avuto accesso ai fascicoli delle 52 indagini summenzionate. Alla fine di dicembre 2024 44 di questi casi risultavano chiusi dall'OLAF mentre 8 erano in corso.

⁽³²⁾ Le modalità di lavoro concordate tra l'OLAF e il comitato prevedono che al comitato sia fornito un accesso diretto parziale alle informazioni disponibili relative ai casi, registrate nel sistema di gestione dei fascicoli dell'OLAF. Le modalità di lavoro sono disponibili al seguente indirizzo: <https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/system/files/2021-10/OLAF%20SC%20WA%20signed.pdf.pdf>.

83. Il comitato ha esaminato gli indicatori di cui in appresso.

Continuità delle attività di indagine. L'intensità delle attività di indagine è stata attentamente esaminata lungo tutta la durata di ciascun caso. Il comitato ha verificato i motivi addotti dall'OLAF nelle sue relazioni sulle indagini in corso da oltre 12 mesi sulla base dei fascicoli e ha esaminato la continuità delle attività tra i vari periodi di riferimento. È stata prestata particolare attenzione a eventuali interruzioni delle attività di indagine superiori a tre mesi. Le giustificazioni (esplicite o altrimenti desumibili) sono state ricercate nei fascicoli ⁽³³⁾. Il comitato si è inoltre concentrato sulla valutazione della continuità delle indagini effettuata dal gruppo OLAF incaricato della verifica ⁽³⁴⁾.

Pianificazione delle indagini e definizione delle priorità operative. Il comitato ha esaminato la prassi interna dell'OLAF per la gestione della durata delle indagini, con particolare attenzione alla pianificazione e alla definizione delle priorità operative. Il comitato ha valutato se sia stato adottato un approccio coerente e uniforme in tutte le unità dell'OLAF ⁽³⁵⁾. Ha inoltre esaminato se la dirigenza dell'OLAF abbia assegnato una priorità operativa alle indagini di durata superiore a 36 mesi con il chiaro obiettivo di accelerarne il completamento ⁽³⁶⁾.

Proporzionalità ed efficacia. Il comitato ha inoltre effettuato una valutazione preliminare della proporzionalità della durata di ciascuna indagine, verificando se la durata fosse giustificata alla luce delle circostanze del caso. Il comitato di vigilanza ha inoltre valutato se le misure correttive proposte fossero significative e idonee ad affrontare i motivi del mancato completamento.

84. L'analisi effettuata dal comitato nel 2024 può essere sintetizzata come segue.

Comunicazione

85. Il comitato ha osservato che la "*complessità della materia*" è il motivo che l'OLAF ha addotto con maggior frequenza (nell'85 % dei casi) per giustificare la durata di un'indagine. Le circostanze in cui un'indagine potrebbe essere considerata complessa possono variare da un caso all'altro, a seconda dell'oggetto e delle circostanze specifiche. La complessità è solitamente menzionata dall'OLAF quando i documenti sono numerosi e difficili da esaminare a causa del formato, del volume e della lingua. La complessità è menzionata anche quando sorgono difficoltà a livello intergiurisdizionale e altre questioni giuridiche, quando il caso riguarda o potrebbe riguardare un elevato numero di persone ⁽³⁷⁾ e/o paesi, quando l'ambito dell'indagine è ampio o quando le operazioni sono difficili da analizzare.
86. Tra gli altri motivi segnalati dall'OLAF per giustificare la durata figurano circostanze interne (ad esempio problemi relativi alle risorse umane, quali l'assenza prolungata di un investigatore principale o la riorganizzazione di una squadra investigativa) o circostanze esterne che sfuggono al controllo dell'OLAF (ad esempio difficoltà nella cooperazione con i portatori di interessi, l'attesa di un contributo da parte delle istituzioni europee, delle autorità nazionali o di altri portatori di interessi, o l'impatto della pandemia di COVID-19).
87. Il comitato ha valutato il contenuto delle relazioni sulle indagini dell'OLAF in corso da oltre 12 mesi alla luce di tutti i dati disponibili in ciascun fascicolo senza riscontrare discrepanze. In termini più generali, il comitato ritiene che il modello utilizzato per le relazioni da trasmettere al comitato, se compilato correttamente, possa fornire un quadro attendibile del caso. È importante aggiornare le informazioni contenute nelle relazioni ogni sei mesi, prestando particolare attenzione alle misure correttive adottate durante il periodo di riferimento e alla loro efficacia. Il comitato ha già sottolineato ⁽³⁸⁾ che un'indagine in corso di completamento al momento della stesura della relazione sulle indagini in corso da oltre 12 mesi non esime l'OLAF dall'obbligo di informare il comitato in merito alle misure correttive adottate nel corso dell'indagine.

⁽³³⁾ Cfr. parere del comitato di vigilanza n. 5/2021, raccomandazione 1, lettera b).

⁽³⁴⁾ Cfr. parere del comitato di vigilanza n. 5/2021, raccomandazione 2.

⁽³⁵⁾ Cfr. parere del comitato di vigilanza n. 5/2021, raccomandazione 3.

⁽³⁶⁾ Cfr. parere del comitato di vigilanza n. 5/2021, raccomandazione 4, lettera c).

⁽³⁷⁾ I casi esaminati riguardavano un numero di persone fisiche/giuridiche compreso tra 1 e 29.

⁽³⁸⁾ Cfr. parere del comitato di vigilanza n. 5/2021, punti 38 e 39.

*Continuità delle indagini*a. *Interruzioni nelle attività di indagine*

88. Il comitato ha esaminato attentamente l'intensità delle attività di indagine lungo l'intera durata di ciascun caso e ha individuato periodi di inattività nel ciclo di vita della maggior parte dei casi esaminati (47 casi) ⁽³⁹⁾. Quasi sempre per ciascun caso sono stati riscontrati più periodi di inattività. In 44 casi il comitato ha riscontrato interruzioni di durata compresa tra 3 e 8 mesi ⁽⁴⁰⁾. In 12 casi le interruzioni sono durate da 9 a 15 mesi ⁽⁴¹⁾. In quattro casi il comitato ha riscontrato periodi di inattività più lunghi, di durata compresa tra 16 e 23 mesi ⁽⁴²⁾. Come già affermato in pareri precedenti, il comitato riconosce che l'analisi della durata non può basarsi unicamente sul numero e sulla durata delle interruzioni di attività in un'indagine e che qualsiasi analisi deve tenere conto dell'intero fascicolo istruttorio e, conformemente all'articolo 7, paragrafo 5, del regolamento OLAF, delle circostanze specifiche e della complessità di ciascun caso.
89. Il comitato ribadisce ⁽⁴³⁾ che i periodi di inattività devono essere adeguatamente registrati e giustificati nel fascicolo e che gli ostacoli o i ritardi a cui la squadra incaricata del caso fa fronte durante il ciclo di vita di un'indagine dovrebbero sempre essere registrati e tracciabili nell'OCM (ad esempio sotto forma di una nota al fascicolo). Ciò consentirebbe alla dirigenza dell'OLAF di monitorare efficacemente i progressi compiuti nell'ambito di un'indagine e inoltre garantisce il necessario livello di trasparenza e responsabilità.
90. Nella sua precedente analisi della durata, il comitato ha rilevato che, nella maggior parte dei casi, l'OLAF non aveva correttamente registrato nell'OCM le circostanze all'origine dei periodi di inattività ⁽⁴⁴⁾. Dall'analisi effettuata nel 2024 emerge un miglioramento in tale ambito, dal momento che l'OLAF ha regolarmente documentato le interruzioni di durata superiore a tre mesi, il che ha permesso al comitato di comprendere i motivi alla base di tali periodi di inattività. Solo in una minoranza di casi il comitato ha riscontrato interruzioni non documentate ⁽⁴⁵⁾.
91. A tale riguardo, il comitato elogia la prassi che consiste nel documentare i progressi incrementali dell'analisi dei dati dell'OLAF mediante note ai fascicoli e nel registrare eventuali ostacoli procedurali incontrati dalla squadra investigativa ⁽⁴⁶⁾.
92. Il comitato ha inoltre osservato che nella maggior parte dei casi l'OLAF ha registrato i documenti in tempo utile ma in qualche occasione la registrazione è stata effettuata con un certo ritardo (ad esempio scambi di e-mail inseriti tardivamente nell'OCM) ⁽⁴⁷⁾. Tale prassi si discosta dalla necessità di chiarezza e trasparenza nell'OCM, che a sua volta è determinante per lo svolgimento razionalizzato delle indagini, la supervisione da parte della dirigenza e l'attività di controllo del comitato. Il comitato sottolinea pertanto l'importanza di inserire senza indugio tutti i documenti pertinenti nell'OCM.

b. *Pareri del gruppo incaricato della verifica*

93. In tutti i 44 casi chiusi il comitato ha esaminato anche i pareri formulati dal gruppo incaricato della verifica prima della chiusura di un caso ("parere sulla chiusura"). Il comitato ha riscontrato una certa disomogeneità nell'analisi svolta dal gruppo incaricato della verifica in merito alla continuità delle indagini: in alcuni casi il gruppo incaricato della verifica ha fatto riferimento, nel suo parere, a periodi di inattività o alla complessità del caso senza fornire spiegazioni o ulteriori dettagli a sostegno della propria valutazione ⁽⁴⁸⁾; in altri casi si limita ad affermare che "non sono emerse indicazioni in tal senso [di indebiti ritardi]", anche se il contenuto del fascicolo potrebbe suggerire il contrario ⁽⁴⁹⁾.

⁽³⁹⁾ [In cinque casi non sono stati individuati periodi di inattività - riservato].

⁽⁴⁰⁾ [Riservato].

⁽⁴¹⁾ [Riservato].

⁽⁴²⁾ [Riservato].

⁽⁴³⁾ Cfr. parere del comitato di vigilanza n. 5/2021, punto 44.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. parere del comitato di vigilanza n. 5/2021, punti 45 e ss.

⁽⁴⁵⁾ [Riservato].

⁽⁴⁶⁾ [Riservato].

⁽⁴⁷⁾ [Riservato].

⁽⁴⁸⁾ [Riservato].

⁽⁴⁹⁾ [Riservato].

94. Il comitato ribadisce il parere espresso in precedenza⁽⁵⁰⁾, secondo cui la valutazione effettuata al termine dell'indagine è estremamente pertinente per il controllo dell'efficienza dell'attività dell'OLAF. È pertanto importante che nei pareri del gruppo incaricato della verifica siano individuati con esattezza gli eventuali periodi di inattività e tratte conclusioni chiare e sufficientemente motivate.

Pianificazione delle indagini e definizione delle priorità

95. Nell'ambito dell'ultimo aggiornamento degli orientamenti in merito alle procedure di indagine, l'OLAF ha modificato l'articolo 9, paragrafo 1, al fine di includere l'obbligo per le unità di indagine di *delineare un piano di lavoro iniziale*. Il comitato accoglie con favore tale sviluppo e riconosce gli sforzi profusi dal direttore generale dell'OLAF nell'attuazione della raccomandazione 3 contenuta nel parere n. 5/2021.
96. Dall'analisi svolta è tuttavia emerso che nel 60 % dei casi non sono stati elaborati piani d'indagine iniziali. Nel restante 40 % dei casi è stato elaborato un piano di lavoro iniziale, che tuttavia è stato effettivamente aggiornato soltanto in tre casi⁽⁵¹⁾. Il comitato riconosce che la stragrande maggioranza delle indagini esaminate è stata avviata prima dell'aggiornamento degli orientamenti in merito alle procedure di indagine dell'ottobre 2021. Il comitato ribadisce tuttavia la propria posizione⁽⁵²⁾ secondo cui un approccio più coerente sarebbe vantaggioso per l'attività operativa dell'OLAF. La possibilità di disporre di piani di lavoro elaborati all'inizio di un'indagine e aggiornati ogni qual volta necessario offre alla direzione dell'OLAF uno strumento concreto per controllare la durata e lo stato di avanzamento delle indagini e utilizzare al meglio le sue risorse umane.
97. L'analisi del comitato ha inoltre rivelato una certa disomogeneità nell'assegnazione della priorità operativa ai casi. Soltanto otto indagini di durata superiore a 36 mesi sono state esplicitamente considerate prioritarie⁽⁵³⁾. Tuttavia dall'analisi è altresì emerso che 30 casi sono stati chiusi subito dopo avere superato i 36 mesi, sebbene non fosse stata esplicitamente assegnata loro una priorità operativa⁽⁵⁴⁾.
98. A tale riguardo, il comitato accoglie con favore, in quanto sviluppo positivo in risposta alla raccomandazione 4, lettera c), contenuta nel parere n. 5/2021, il fatto che l'OLAF abbia automaticamente attribuito la priorità alla maggior parte delle indagini in corso da oltre 36 mesi. Tuttavia il comitato sottolinea anche l'importanza di registrare nel fascicolo le decisioni con cui viene data priorità a un'indagine, nonché di documentare ogni eventuale modifica successiva di tali decisioni.
99. L'analisi svolta dal comitato sui casi di durata superiore a 36 mesi nel 2024 ha fatto luce su una serie di risultanze. In primo luogo si è registrato un lieve aumento di tali casi rispetto al 2019 (dal 10 % al 16 % di tutti i casi segnalati nel 2024). Tale dato risulta coerente con il calo del numero di membri del personale dell'OLAF negli ultimi cinque anni e con la crescente complessità delle indagini condotte dall'OLAF⁽⁵⁵⁾. L'analisi ha tuttavia evidenziato che dopo 36 mesi la maggior parte delle indagini ha subito un'accelerazione, con il risultato che la maggior parte dei casi è stata chiusa dopo un periodo compreso tra 36 e 42 mesi.
100. Per quanto riguarda la continuità delle indagini, il comitato ha rilevato che in quasi il 70 % dei casi le interruzioni individuate erano di fatto giustificate⁽⁵⁶⁾. Nel restante 30 %, il comitato ha riscontrato che un elemento ricorrente con un impatto sulla durata era la lunga assenza dell'investigatore principale e/o i conseguenti cambiamenti nella composizione della squadra incaricata del caso⁽⁵⁷⁾. Infine, secondo il comitato, un numero limitato di casi esaminati⁽⁵⁸⁾ suscita preoccupazione per quanto riguarda il carattere proporzionato della loro durata; il comitato ritiene che in tali casi le indagini dell'OLAF non siano state condotte con continuità e che le interruzioni non fossero giustificate. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, il comitato sottolinea l'importanza di limitare al minimo le interruzioni nelle indagini. Evidenzia inoltre la necessità di giustificare in modo chiaro tali periodi di inattività nel fascicolo.

⁽⁵⁰⁾ Parere del comitato di vigilanza n. 5/2021, raccomandazione 2.

⁽⁵¹⁾ [Riservato].

⁽⁵²⁾ Parere del comitato di vigilanza n. 5/2021, raccomandazione 3.

⁽⁵³⁾ [Riservato].

⁽⁵⁴⁾ [Casi chiusi dopo un periodo compreso tra 36 e 42 mesi – riservato].

⁽⁵⁵⁾ Nel 2019 la "complessità della materia" è stata addotta dall'OLAF per giustificare la durata dell'indagine nel 43 % dei casi (contro l'85 % nell'anno di riferimento).

⁽⁵⁶⁾ [Riservato].

⁽⁵⁷⁾ [Riservato].

⁽⁵⁸⁾ [Riservato].

101. Dall'analisi è inoltre emerso che, sebbene la stesura dei piani di lavoro sia prescritta dall'articolo 9.1 degli attuali orientamenti in merito alle procedure di indagine, i piani di lavoro non sono ancora adottati in modo coerente dalle varie unità investigative. Il comitato confida che in futuro l'articolo 9, paragrafo 1, degli orientamenti in merito alle procedure di indagine sarà applicato in modo più coerente.

2.7 *Controllo del comitato sui singoli reclami presentati all'OLAF*

102. Come ogni anno, il comitato ha ricevuto relazioni semestrali e documenti pertinenti sui singoli reclami trattati dall'OLAF. Nel 2024 il direttore generale ha informato il comitato che l'OLAF ha trattato in totale tre reclami. Il direttore generale ha inoltre fornito una panoramica dei reclami trattati dal Mediatore europeo. L'OLAF ha fornito accesso automatico ai casi corrispondenti nel sistema di gestione dei fascicoli dell'OLAF, che contiene tutti i documenti e le informazioni pertinenti ⁽⁵⁹⁾. Il comitato si è concentrato sui tre reclami gestiti direttamente dall'OLAF nel 2024, tutti basati sull'articolo 90 bis dello statuto dei funzionari ⁽⁶⁰⁾.
103. Ai sensi dell'articolo 90 bis dello statuto, i funzionari e gli agenti dell'UE possono presentare al direttore generale dell'OLAF domande relative ai loro diritti e al loro trattamento nell'ambito delle indagini condotte dall'OLAF. Possono altresì presentare reclami avverso un atto che arrechi loro pregiudizio in connessione con un'indagine dell'OLAF.
104. Il comitato osserva che in due reclami, presentati da persone interessate da indagini dell'OLAF, i ricorrenti hanno avanzato richieste di risarcimento di danni per presunta violazione delle garanzie procedurali. Entrambi i reclami sono stati presentati dopo la chiusura delle indagini dell'OLAF. Il terzo reclamo è stato presentato da un informatore e riguardava un "caso archiviato" in cui l'OLAF ha deciso di non avviare un'indagine.
105. Il comitato ritiene che nei reclami sopra citati l'OLAF abbia fornito a tutti i reclamanti spiegazioni sufficienti e abbia agito conformemente agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ossia all'"obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni".

3 Cooperazione

3.1 *Cooperazione con l'OLAF*

106. Nel 2024 il comitato ha consolidato la sua proficua cooperazione con l'OLAF mantenendo un dialogo aperto e significativo con il direttore generale dell'OLAF e i suoi collaboratori.
107. Il comitato ha continuato a invitare il direttore generale dell'OLAF e il suo personale alle proprie riunioni mensili al fine di discutere ed essere informato in merito a qualsiasi questione pertinente per i lavori del comitato e dell'OLAF. I membri del comitato e del segretariato hanno inoltre tenuto riunioni formali e informali con i dirigenti e il personale dell'OLAF nel contesto della preparazione del lavoro del comitato.
108. Il comitato ha ricevuto dall'OLAF le seguenti relazioni in linea con il regolamento OLAF e le pratiche di lavoro consolidate: i) relazioni sulle indagini di durata superiore a 12 mesi; ii) relazioni in cui non era stato dato seguito alle raccomandazioni formulate dall'OLAF dal 1° ottobre 2013 e per le quali l'OLAF ha ricevuto risposte dalle autorità interessate nel corso dell'esercizio annuale di controllo 2023; iii) relazioni sui reclami presentati all'OLAF in merito alle garanzie procedurali nelle indagini dell'OLAF in corso; iv) relazioni sui casi per cui sono state trasmesse informazioni alle autorità giudiziarie nazionali; e v) relazioni sui differimenti a norma dell'articolo 4, paragrafo 6, del regolamento OLAF.

⁽⁵⁹⁾ A norma dell'articolo 6, paragrafo 2, delle modalità di lavoro tra l'OLAF e il comitato di vigilanza.

⁽⁶⁰⁾ Regolamento n. 31 (CEE), 11 (C.E.E.A.), relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica, disponibile all'indirizzo: EUR-Lex - 01962R0031-20140501 - IT - EUR-Lex.

3.2 *Relazioni con i portatori di interessi*

109. Il comitato è responsabile dinanzi alle istituzioni che hanno nominato i suoi membri ed è anche un interlocutore di tali istituzioni. Esso riferisce alle istituzioni dell'UE in merito alle sue attività, può formulare pareri su loro richiesta, elaborare relazioni su questioni investigative e scambiare opinioni con esse a livello politico ⁽⁶¹⁾.
110. Il comitato ritiene importante mantenere contatti regolari con le istituzioni dell'UE e con i partner e i portatori di interessi dell'OLAF al fine di migliorare il flusso di informazioni e ottenere un riscontro sulle prestazioni dell'OLAF. Il comitato e il suo segretariato si sono tenuti in contatto con: i) il Mediatore europeo (partecipazione alla riunione plenaria del comitato del 9 luglio 2024); ii) il gruppo di lavoro antifrode del Consiglio (GAF) (presentazione della relazione annuale 2023 da parte del presidente il 18 luglio 2024); iii) la commissione per il controllo dei bilanci (CONT) del Parlamento europeo (presentazione della relazione annuale 2023 del comitato da parte del presidente il 5 settembre 2024). Il presidente del comitato ha inoltre partecipato alla conferenza OLAF-EPPPO del 22 aprile 2024 e il relatore del servizio di coordinamento antifrode (AFCOS) ha partecipato alla conferenza AFCOS 2024 dell'OLAF del 16 ottobre 2024.
111. Il comitato ha inoltre partecipato allo scambio di opinioni interistituzionale annuale sull'OLAF, tenutosi il 3 dicembre 2024 e incentrato sull'uso dell'intelligenza artificiale (IA) da parte dei soggetti dell'UE impegnati nella lotta antifrode. Il comitato ha partecipato attivamente alla riunione, riconoscendo i potenziali vantaggi derivanti dall'uso di algoritmi automatici nell'individuazione delle frodi e nella razionalizzazione delle indagini. Nella sua applicazione più semplice, l'IA potrebbe automatizzare compiti ripetitivi e aiutare il personale dell'OLAF a valutare e comprendere i diversi quadri giuridici nazionali. Nelle applicazioni più avanzate, l'uso dell'IA aumenta le capacità di trattamento di grandi volumi di dati garantendo una maggiore efficienza e precisione rispetto al passato. In linea con le sue competenze specifiche, il comitato ha evidenziato che l'utilizzo dell'IA dovrebbe includere il rispetto dei limiti imposti dal quadro giuridico, nonché della giurisprudenza e delle norme etiche. Ha inoltre sottolineato i rischi insiti nell'uso dell'IA, in termini di distorsioni, spiegabilità e trasparenza, nonché la questione dei costi e la conseguente necessità di finanziamenti adeguati.

4 **Amministrazione e risorse**

4.1 *Metodi di lavoro del comitato di vigilanza*

112. Nel 2024 il comitato ha tenuto 11 riunioni plenarie, in forma ibrida o in presenza ⁽⁶²⁾. Per ogni questione di maggiore rilevanza esaminata, il comitato ha nominato un relatore. I relatori hanno collaborato con il segretariato per elaborare progetti di relazione da discutere nelle riunioni plenarie e hanno anche tenuto riunioni formali e informali con il personale competente dell'OLAF e il segretariato per quanto riguarda l'elaborazione dei pareri. Il presidente, i relatori e i membri del segretariato si sono inoltre incontrati regolarmente per lavorare su questioni specifiche.
113. Dopo le dimissioni di Thierry Cretin dal suo incarico nel luglio 2024, il comitato ha continuato a lavorare con quattro membri fino alla fine dell'anno. Il membro che lo sostituirà per la restante durata del mandato sarà nominato dall'elenco di riserva compreso nella decisione di nomina dei membri del comitato di vigilanza dell'OLAF ⁽⁶³⁾, adottata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 28 marzo 2022.

⁽⁶¹⁾ Articolo 15, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 883/2013: "Il comitato di vigilanza sottopone al direttore generale pareri, comprese raccomandazioni ove opportuno, in merito, tra l'altro, alle risorse necessarie per svolgere la funzione di indagine dell'Ufficio, alle priorità dell'Ufficio in materia di indagini e alla durata delle indagini. Tali pareri possono essere presentati di propria iniziativa, su richiesta del direttore generale o su **richiesta di un'istituzione, organo o organismo**, senza tuttavia interferire con lo svolgimento delle indagini in corso. [...]

[...] Alle istituzioni, agli organi o agli organismi è fornita copia dei pareri presentati a norma del terzo comma".

⁽⁶²⁾ Da gennaio a dicembre 2024.

⁽⁶³⁾ Decisione (UE, Euratom) 2022/521 del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, del 28 marzo 2022, che nomina i membri del comitato di vigilanza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

4.2 *Segretariato*

114. Nel 2024 il segretariato ha continuato a sostenere i membri del comitato nello svolgimento delle loro funzioni, rafforzando l'indipendenza dell'OLAF. Come nella relazione precedente ⁽⁶⁴⁾, il comitato ricorda l'importanza che il segretariato disponga di risorse adeguate per sostenere sia il comitato di vigilanza sia il controllore delle garanzie procedurali e per mantenere la necessaria separazione dei compiti tra i due organismi. A seguito dello scambio avvenuto lo scorso anno tra il comitato e il segretario generale della Commissione europea su tale questione, il segretario generale ha rassicurato il comitato quanto al fatto che il sostegno richiesto sarà fornito.
115. Nel corso del periodo di riferimento, il segretariato ha avviato due procedure di assunzione. Due persone dovrebbero entrare a far parte del segretariato nel primo trimestre del 2025.
116. Il comitato è stato coinvolto in questi processi di assunzione. I funzionari assegnati al segretariato non devono mai richiedere né accettare istruzioni da alcun governo, istituzione, organo, organismo o agenzia per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni di controllo del comitato. Il coinvolgimento del comitato in tali assunzioni assicura e garantisce l'indipendenza del processo di selezione.
117. Nel corso dell'anno il segretariato, come il resto della Commissione, ha continuato a operare in modalità ibrida, combinando attività in presenza e online, e ha svolto il programma di lavoro concordato con il comitato.
118. Il segretariato fa ancora capo sotto il profilo amministrativo (da marzo 2017) all'Ufficio di gestione e liquidazione dei diritti individuali (PMO) della Commissione europea pur essendo ubicato in una zona di sicurezza separata presso la sede dell'OLAF. In passato il comitato ha più volte espresso dubbi sul fatto che l'annessione "ibrida" del suo segretariato al PMO sia la soluzione più appropriata.

4.3 *Aspetti di bilancio*

119. Il bilancio del comitato per il 2024 ammontava a 200 000 EUR. L'importo effettivamente erogato alla fine del 2024 ammontava a 160 580,99 EUR, pari a circa l'80 % dell'importo totale.
120. L'ordinatore sottodelegato responsabile della spesa è il direttore del PMO.

⁽⁶⁴⁾ Relazione annuale 2023 del comitato di vigilanza, punto 49.