C/2025/4511

7.8.2025

RELAZIONE DI ATTIVITÀ DEL CONTROLLORE DELLE GARANZIE PROCEDURALI — 2024

(C/2025/4511)

Prefazione

Il presente documento è la terza relazione annuale sulle attività da me svolte in qualità di controllore delle garanzie procedurali. Il mio ruolo, come sancito dal regolamento OLAF, è quello di gestire i reclami riguardanti il rispetto delle garanzie procedurali da parte dell'OLAF e le presunte violazioni delle norme applicabili alle indagini dell'OLAF, così come sollevate da coloro che sono oggetto di tali indagini, che definiamo «persone interessate». Ciò include potenziali violazioni dei requisiti procedurali e dei diritti fondamentali.



Prima della creazione della funzione di controllore, le persone oggetto di indagini da parte dell'OLAF disponevano di pochissime opzioni se intendevano presentare un reclamo a un organismo o a un'autorità indipendente in merito alla gestione di un'indagine condotta dall'Ufficio. Le uniche opzioni consistevano nel presentare un reclamo al Mediatore europeo per cattiva amministrazione o nel tentativo di invocare la responsabilità extracontrattuale della Commissione, in base a requisiti molto rigorosi.

Per ovviare a questa lacuna, le modifiche apportate al regolamento OLAF del 2020 istituiscono un vero e proprio meccanismo di reclamo che consente a ogni persona interessata di presentare un reclamo al controllore.

Attraverso questo ricorso amministrativo indipendente di nuova creazione, il controllore sta gradualmente ma costantemente adeguando e allineando i principi della tutela giurisdizionale effettiva ai principi della tutela amministrativa effettiva. Il controllore tiene sempre conto dei diritti fondamentali risultanti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, unitamente alle garanzie procedurali specifiche che disciplinano le attività dell'OLAF, nonché ai principi generali del diritto e alla giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'UE applicabili alle indagini dell'OLAF.

Per il controllore è importante che il meccanismo di reclamo non solo diventi un mezzo di ricorso effettivo per le persone interessate, ma aumenti altresì la trasparenza generale delle attività dell'OLAF. Se disporre di un organismo antifrode efficiente ed efficace, in grado di salvaguardare gli interessi finanziari dell'UE, è indispensabile per l'UE e per i contribuenti, è altrettanto importante che le indagini dell'OLAF su eventuali frodi siano condotte nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali.

Detto questo, per comprendere meglio il ruolo del controllore e i limiti di questa nuova funzione è importante ricordare che il controllore non agisce come un giudice incaricato di valutare la legalità delle decisioni e degli atti dell'OLAF. La missione del controllore consiste piuttosto nel trovare e proporre soluzioni ai problemi segnalati dai reclamanti. Proponendo soluzioni e, in ultima analisi, formulando raccomandazioni al direttore generale dell'OLAF, il controllore si propone di risolvere i problemi in questione e di migliorare, in modo lungimirante, le pratiche amministrative e di indagine dell'OLAF.

È mio auspicio che questa relazione contribuisca a una maggiore consapevolezza del tipo di problemi all'origine dei reclami presentati dagli interessati. Nel contempo, mi auguro che aumenterà l'attendibilità dell'OLAF e la fiducia delle persone nel sistema che l'UE ha messo in atto nella lotta contro le frodi.

Sono lieta di riferire che nel 2024 abbiamo raggiunto tutti i nostri obiettivi, nonostante l'aumento del numero di reclami ricevuti. A tale riguardo sono grata per il sostegno giuridico fornitomi dal segretariato.

Nella presente relazione troverete maggiori informazioni sul nostro lavoro e sui risultati conseguiti grazie al funzionamento del meccanismo di reclamo.

Sono convinta che il meccanismo di reclamo sia già diventato una garanzia essenziale per le persone interessate e che il suo ruolo si svilupperà ulteriormente, assicurando la conformità delle attività dell'OLAF alle garanzie procedurali e alle norme pertinenti relative alle indagini.

Prof. Dott.ssa Julia LAFFRANQUE

Controllore delle garanzie procedurali

Indice

		Pagina
Prefazione		1
1.	La missione e il mandato del controllore	4
2.	Il meccanismo di reclamo	5
3.	Panoramica dei reclami presentati nel 2024	5
4.	Le tre fasi di una procedura efficace di gestione dei reclami	9
	4.1. Ricevibilità	9
	4.2. Il procedimento in contraddittorio	10
	4.3. Decisioni di chiusura	11
5.	Panoramica delle principali conclusioni del controllore	11
	5.1. Diritto di difesa	11
	5.1.1. Il diritto di un funzionario dell'UE di essere informato del fatto di essere una persona interessata	12
	5.1.2. Possibilità di presentare osservazioni sulla dichiarazione dei fatti	12
	5.2. Durata ragionevole delle indagini dell'OLAF	13
	5.3. Sovrapposizione delle indagini (principio del *ne bis in idem*)	14
	5.4. Imparzialità nella condotta degli investigatori dell'OLAF	15
	5.5. Il diritto di essere informati in caso di chiusura di un'indagine e i mezzi di notifica utilizzati nella corrispondenza con le persone interessate	17
6.	Consultazione sul progetto di orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF	18
7.	Relazioni con i portatori di interessi	18
8.	Sostegno amministrativo e legale	19
9.	Contattare il controllore e presentare un reclamo	19

1. **La missione e il mandato del controllore**

La funzione di controllore delle garanzie procedurali è stata istituita dal regolamento (UE, Euratom) 2020/2023 del Parlamento europeo e del Consiglio ([1]), che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ([2]) («il regolamento OLAF»). Il ruolo del controllore è tutelare le garanzie procedurali e i diritti fondamentali delle persone interessate ([3]) nelle indagini svolte da parte dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF). Per la prima volta, il 3 maggio 2022, la **Dott.ssa Julia Laffranque** è stata nominata alla carica di controllore, per un mandato non rinnovabile di cinque anni. È assistita dal segretariato del comitato di vigilanza («il segretariato»).

A norma dell'articolo 9 bis, paragrafo 8, del regolamento OLAF, il controllore:

> ***vigila sul rispetto, da parte dell'Ufficio, delle garanzie procedurali di cui all'articolo 9 e delle norme applicabili alle indagini condotte dall'Ufficio. Il controllore è competente per la gestione dei reclami di cui all'articolo 9 ter.***

Il controllore svolge i propri compiti in **piena indipendenza** e non accetta istruzioni nell'adempimento delle sue funzioni ([4]). Poiché durante un'indagine le persone interessate non possono, in linea di principio, proporre ricorso giurisdizionale contro gli atti o le omissioni dell'OLAF, la possibilità di presentare un reclamo al controllore riveste una grande importanza. Un reclamante può rivolgersi al controllore, entro i termini rigorosi stabiliti dall'articolo 9 ter del regolamento OLAF, per ottenere una valutazione indipendente e approfondita del proprio reclamo.

Nel gestire i reclami presentati **dalle persone interessate** in merito alla **conformità dell'OLAF alle garanzie procedurali e alle norme applicabili alle indagini**, il controllore non cerca di sostituire la propria valutazione a quella dell'OLAF su come condurre un'indagine o valutare le prove, o sulle conclusioni da raggiungere. Il suo ruolo è invece:

— **fornire garanzie** sul fatto che l'OLAF abbia agito conformemente alle norme previste dal relativo quadro giuridico (se il controllore riscontra che non si è verificata alcuna violazione); oppure

— invitare l'OLAF ad agire per risolvere il reclamo, presentando una **proposta di soluzione** ogni volta che riscontra una violazione delle garanzie procedurali o delle norme applicabili alle indagini.

Qualora non si riuscisse a trovare una soluzione, il controllore, in seconda battuta, formula una **raccomandazione** rivolta all'OLAF su come risolvere il reclamo.

Il controllore valuta i reclami nell'ambito di un **procedimento in contraddittorio**. Particolare attenzione è rivolta alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ([5]), ai principi generali del diritto dell'Unione e alla giurisprudenza pertinente dei giudici dell'Unione ([6]). Il controllore non interferisce e non può interferire nello svolgimento dell'indagine dell'OLAF ([7]).

([1]) 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 la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (GU L 437 del 28.12.2020, pag. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([2]) 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 347 del 20.10.2020, pag. 1).

([3]) Per persona interessata si intende qualsiasi persona fisica od operatore economico sospettati di aver commesso frodi, corruzione o qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'UE e che, pertanto, è oggetto di indagine da parte dell'OLAF. I reclami presentati da persone diverse dalle persone interessate, compresi testimoni e informatori, non rientrano nel mandato del controllore.

([4]) Articolo 9 bis, paragrafo 6, del regolamento OLAF.

([5]) Unione europea, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 2012/C 326/02 (GU C 326/02 del 26.10.2012, pag. 391). Disponibile all'indirizzo: C_2012326IT.01039101.xml.

([6]) La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) comprende due organi giurisdizionali: la Corte di giustizia e il Tribunale.

([7]) Articolo 9 ter, paragrafo 6, del regolamento OLAF.

Il 2024 è stato un anno impegnativo, considerando il numero crescente di reclami ricevuti e la complessità delle questioni giuridiche sollevate. Nonostante il controllore non possa fare riferimento, nella presente relazione, ai singoli casi oggetto d'indagine da parte dell'OLAF e debba garantirne la riservatezza anche dopo la loro chiusura ([8]), questa relazione fornisce un utile riepilogo del tipo di problemi segnalati dalle persone interessate. La relazione descrive altresì il modo in cui sono state affrontate tali questioni e spiega il funzionamento del meccanismo di reclamo e i risultati da esso conseguiti.

2. **Il meccanismo di reclamo**

Dall'inizio della sua attività nell'ottobre 2022 il controllore ha avuto l'opportunità di trattare diverse questioni giuridiche interessanti. Tali questioni pongono progressivamente le basi per la costituzione di un solido quadro concettuale per la valutazione dei reclami. Considerando il numero di reclami gestiti e la varietà delle questioni giuridiche sollevate, il 2024 è stato al tempo stesso un anno impegnativo e di successo. I reclami sono stati gestiti non solo con la massima rapidità, ma anche nel modo più approfondito e completo possibile.

Per comprendere meglio il funzionamento del meccanismo di reclamo, è importante ricordare che attraverso questo meccanismo il controllore gode dell'**accesso privilegiato e diretto** ([9]) al fascicolo dell'OLAF relativo all'indagine pertinente. Questa forma di accesso al fascicolo dell'OLAF è di importanza capitale: garantisce ai reclamanti che il controllore sia in grado di esaminare a fondo le attività di indagine dell'OLAF, anche nei casi in cui alcune delle informazioni pertinenti possano risultare riservate e non possano essere divulgate al reclamante. Al controllore spesso spetta il delicato compito di trovare un equilibrio tra la riservatezza dell'indagine dell'OLAF, da un lato, e il carattere contraddittorio del meccanismo di reclamo, dall'altro.

Nel 2024 il controllore ha portato a termine la valutazione di 3 reclami presentati nel 2023.

Inoltre **sono stati presentati 23 nuovi reclami nel 2024** da persone fisiche e giuridiche. Nel corso dell'anno di riferimento il controllore ha portato a termine la valutazione di 22 di essi. Il reclamo restante è stato presentato poco prima della fine dell'anno ed è stato dichiarato ricevibile. Una decisione su tale reclamo è stata presa all'inizio del 2025.

3. **Panoramica dei reclami presentati nel 2024**

La maggior parte dei 23 reclami ricevuti dal controllore nel 2024 è stata presentata da persone sottoposte a indagini *interne* (15) ([10]) dell'OLAF, mentre otto di tali reclami erano relativi a indagini *esterne* ([11]) (figura 1). La maggior parte dei reclami è stata presentata in inglese, ma sono state utilizzate anche altre lingue (spagnolo, rumeno e ceco) (figura 2). Circa 18 reclami sono stati presentati da persone fisiche, 2 da una persona fisica (sia per proprio conto che per conto della persona giuridica che rappresenta) e 3 da persone giuridiche (figura 3). Durante l'anno di riferimento alcuni reclamanti hanno presentato più di un reclamo: il numero totale di persone che hanno presentato reclami nel 2024 è stato quindi 12: 9 persone fisiche e 3 persone giuridiche (figura 3). Nessuno dei reclami ricevuti è stato presentato con rappresentanza legale.

([8]) Articolo 9 bis, paragrafo 9, del regolamento OLAF.

([9]) Articolo 8, paragrafi 1 e 2, della decisione del controllore delle garanzie procedurali che adotta disposizioni di attuazione per la gestione dei reclami («Disposizioni di attuazione del controllore» o «disposizioni di attuazione»), disponibile all'indirizzo: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([10]) Per indagini interne si intendono le indagini condotte dall'OLAF all'interno delle istituzioni, degli organi e degli organismi europei istituiti dai trattati dell'UE o sulla base di questi ultimi; lo scopo di tali indagini è lottare contro le frodi, l'appropriazione indebita, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'UE. A tal fine l'OLAF indaga su: i) fatti gravi, connessi all'esercizio di attività professionali, che costituiscono un inadempimento degli obblighi dei funzionari e degli altri agenti dell'UE, suscettibili di dare luogo ad azioni disciplinari o, eventualmente, penali, o ii) 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 (articolo 1, paragrafo 4, e articolo 4 del regolamento OLAF).

([11]) Per «indagini esterne» si intendono le indagini condotte dall'OLAF ai sensi dell'articolo 3 del regolamento OLAF. Il mandato dell'OLAF copre tutte le spese dell'UE (ovvero i fondi strutturali, la politica agricola e lo sviluppo rurale, le spese dirette e gli aiuti esterni) nonché una parte sostanziale, ma non la totalità, delle entrate dell'UE (principalmente i dazi doganali e i diritti agricoli).

Figura 1

tipi di indagini OLAF oggetto di reclamo nel 2024

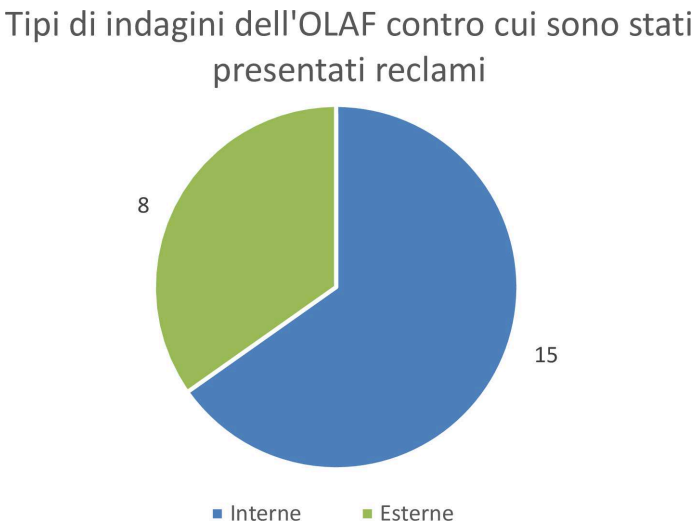


Figura 2

lingue dei reclami presentati nel 2024

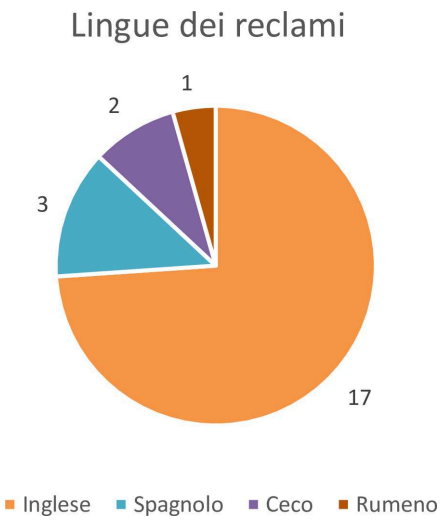
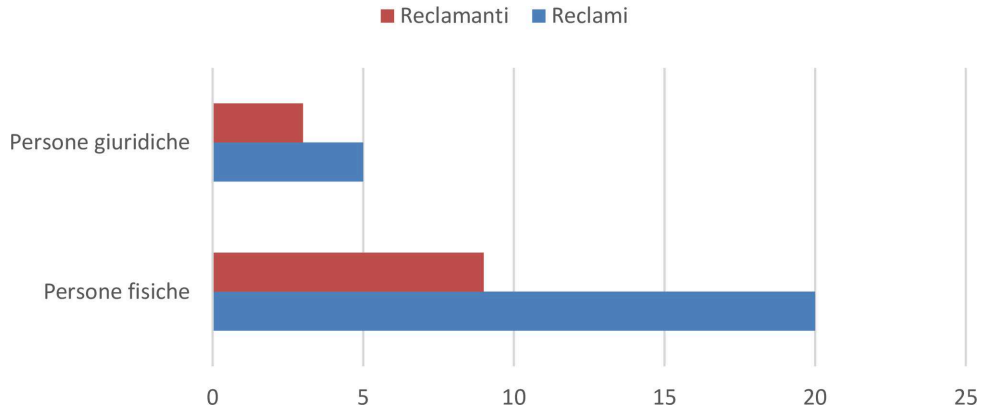


Figura 3

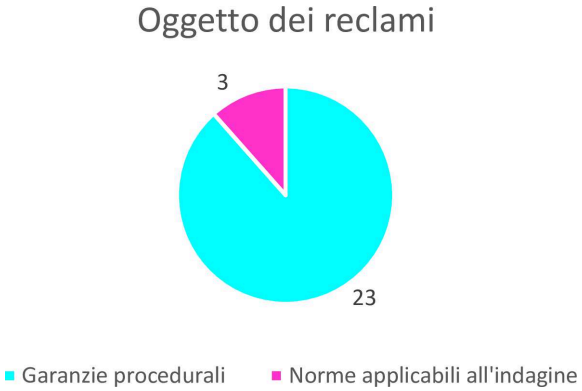
persone che presentano un reclamo e numero di reclami



Nella maggior parte dei casi i reclamanti hanno denunciato violazioni delle garanzie procedurali a norma dell'articolo 9 del regolamento OLAF e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali (figura 4). Tali reclami riguardavano: i) il diritto dei reclamanti di essere ascoltati e l'esercizio effettivo del diritto degli interessati di presentare osservazioni sui fatti che li riguardano (articolo 9, paragrafo 4, del regolamento OLAF); ii) il diritto di essere informato di essere una persona interessata (articolo 9, paragrafo 3, del regolamento OLAF); iii) la violazione dei principi di equità, obiettività e imparzialità nella conduzione delle indagini (articolo 9, paragrafo 1, del regolamento OLAF); e iv) la durata delle indagini (articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali) (figura 5). I reclami riguardavano inoltre le norme applicabili alle indagini dell'OLAF ([12]), in particolare per quanto riguarda l'apertura delle indagini dell'OLAF, lo svolgimento di controlli sul posto e i mezzi per informare le persone interessate (figura 6).

Figura 4

oggetto dei reclami presentati nel 2024



([12]) Tra queste figurano le norme contenute nel regolamento OLAF e in vari testi, tra cui il regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (GU L 292 del 15.11.1996, pag. 2), gli orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF e gli orientamenti sulle procedure di informatica forense per il personale dell'OLAF.

Figura 5

analisi delle diverse accuse relative alle garanzie procedurali sollevate nel 2024 (inclusi i reclami ricevibili e irricevibili)

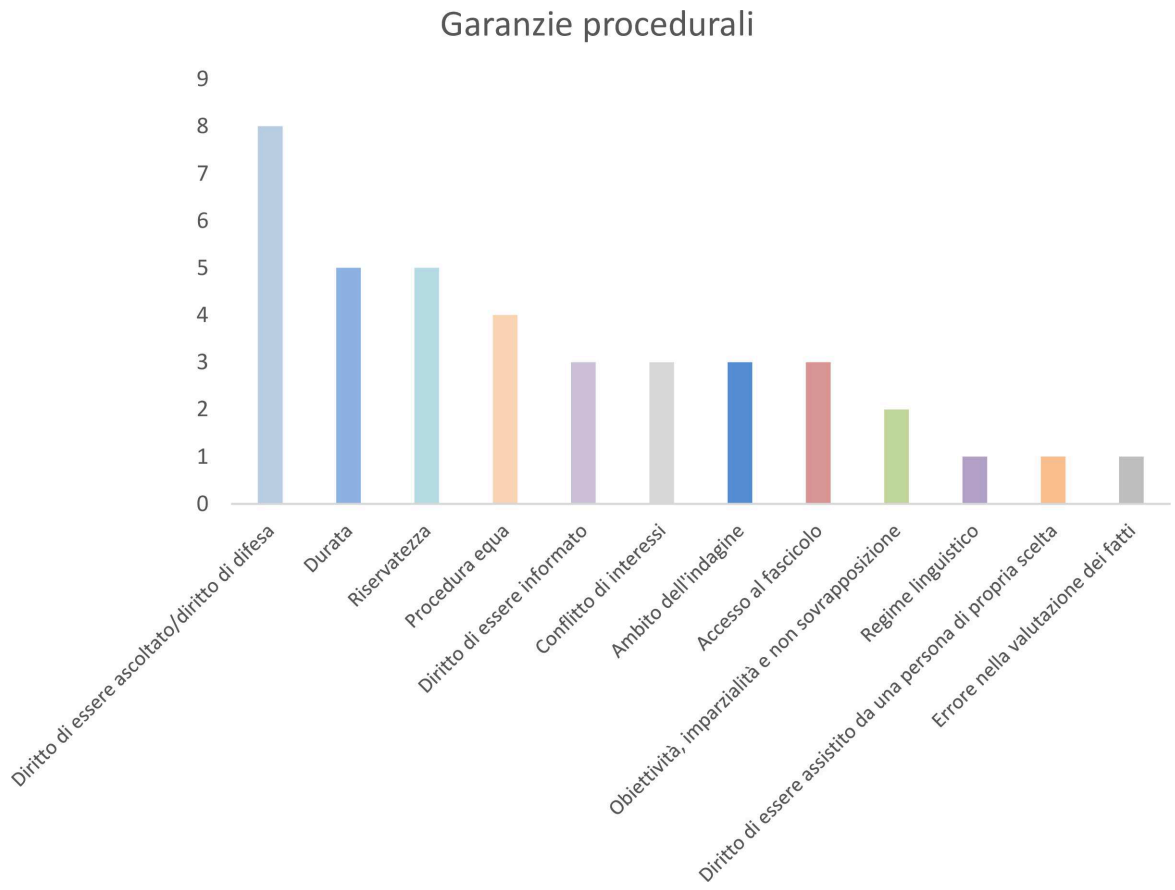
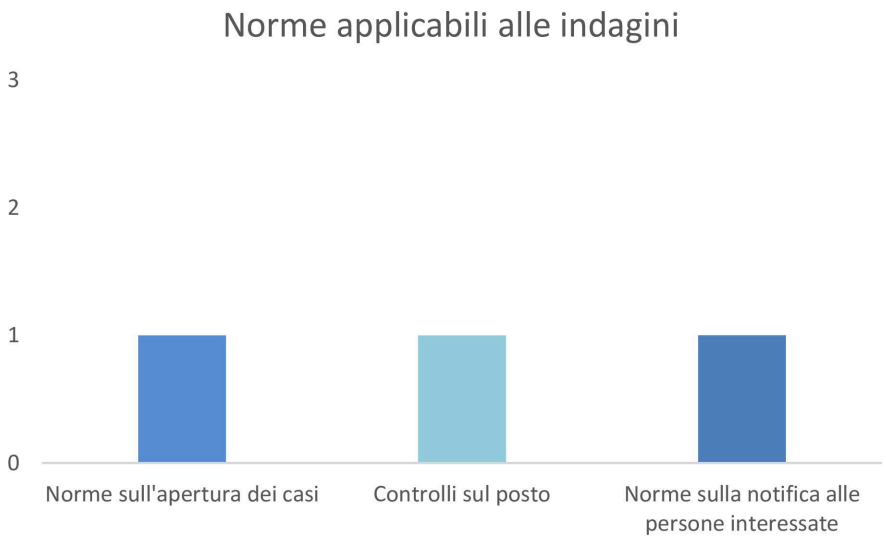


Figura 6

analisi delle accuse relative alle norme applicabili alle indagini



4. **Le tre fasi di una procedura efficace di gestione dei reclami**

Il controllore gestisce i reclami in modo **equo, indipendente e imparziale**. In linea con il regolamento OLAF e le disposizioni di attuazione del controllore, la procedura prevede due fasi: i) la valutazione della **ricevibilità** di un reclamo; ii) la valutazione degli **argomenti sostanziali** sollevati dai reclamanti. Qualora rilevi violazioni, a seconda dei problemi in questione, il controllore può invitare l'OLAF a risolvere il reclamo. A tal fine presenta una proposta di soluzione e, se necessario, formula una raccomandazione rivolta all'OLAF.

4.1. ***Ricevibilità***

Il controllore deve decidere in merito alla ricevibilità di un reclamo entro **10 giorni lavorativi** dalla data di ricezione. Le condizioni di ricevibilità sono definite all'articolo 9 ter, paragrafi 1 e 2, del regolamento OLAF e all'articolo 5 delle disposizioni di attuazione. Affinché sia ricevibile, **il reclamo dovrebbe essere presentato entro un mese dal momento in cui il reclamante è venuto a conoscenza dei fatti pertinenti** che costituiscono una presunta violazione delle garanzie procedurali o delle norme sulle indagini. **In ogni caso, il reclamo dovrebbe essere presentato non oltre un mese dalla conclusione dell'indagine.**

Nel 2024 il controllore ha valutato la ricevibilità di tutti i reclami pendenti entro il termine prescritto. Ha dichiarato 7 reclami ricevibili, 3 parzialmente ricevibili e 13 irricevibili (figura 7).

I motivi di irricevibilità erano i seguenti:

— in 7 casi i reclamanti non hanno rispettato i termini stabiliti dall'articolo 9 ter, paragrafo 2;

— in 3 casi il controllore ha reputato i reclami manifestamente infondati;

— in 2 casi i reclami sono stati presentati da soggetti che non erano persone interessate;

— in un caso il reclamo non era circostanziato, il che ha impedito al controllore di effettuare una valutazione del merito;

— infine il reclamo restante riguardava un procedimento amministrativo che non era un'indagine dell'OLAF (figura 8).

Figura 7

ricevibilità dei reclami ricevuti nel 2024

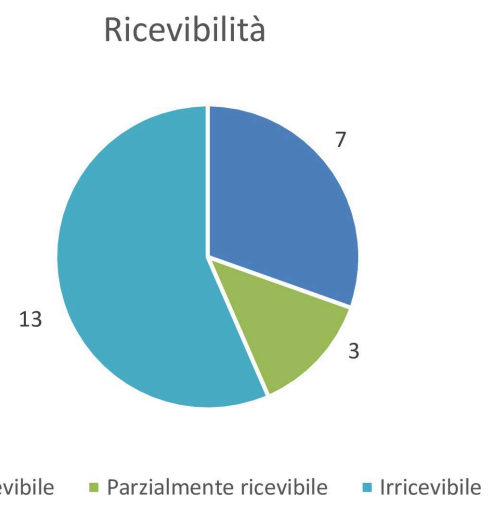
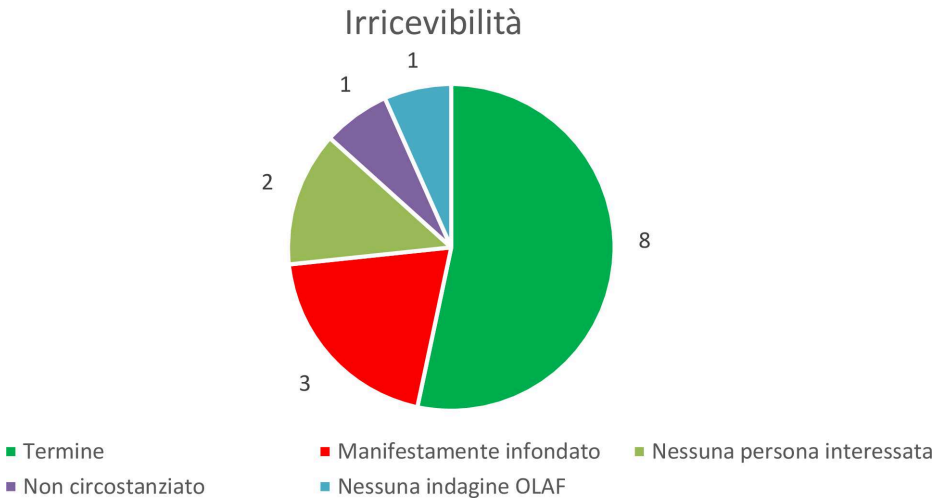


Figura 8

motivi di irricevibilità dei reclami ricevuti nel 2024 (inclusi i reclami parzialmente ricevibili)



Nell'esaminare la ricevibilità dei reclami, il controllore segue un approccio teso a rispettare sia la formulazione sia gli obiettivi delle disposizioni pertinenti del regolamento OLAF.

Come nell'anno precedente, nel 2024 alcuni casi sono stati dichiarati irricevibili perché l'indagine dell'OLAF era stata conclusa più di un mese prima del momento in cui il reclamante ha presentato il reclamo al controllore. Come ricordato in precedenza, per le indagini concluse il regolamento OLAF stabilisce un'ulteriore condizione di ricevibilità più restrittiva: **il reclamo deve essere presentato non più di un mese dopo la conclusione dell'indagine, indipendentemente dal momento in cui il reclamante viene a conoscenza dei fatti in questione** (articolo 9 ter, paragrafo 2, del regolamento OLAF).

Il controllore riconosce che tale condizione indubbiamente restrittiva applicabile alle indagini chiuse esiste per preservare: i) l'efficacia di un'eventuale procedura di seguito a livello nazionale o dell'UE; e ii) l'efficacia delle sue proposte in merito a possibili soluzioni e raccomandazioni per il caso specifico in questione. In effetti il contributo del controllore sarebbe poco utile nei casi conclusi, in cui potrebbero essere in corso procedure di seguito presso le autorità nazionali o dell'UE competenti. In tali rari casi il controllore ritiene che le persone interessate possano solo portare avanti le proprie rimostranze dinanzi a queste autorità avvalendosi dei rimedi giudiziari o amministrativi disponibili.

Come confermato dai dati relativi al 2024, la ricevibilità rimane un importante «garante» all'interno del meccanismo di reclamo del controllore. In tutti i casi in cui i reclami o le accuse sono stati giudicati irricevibili, il controllore ha spiegato in dettaglio al reclamante la base giuridica e le ragioni della sua decisione.

Il controllore riconosce che la condizione di ricevibilità di cui sopra, unita all'assenza di disposizioni che obbligano l'OLAF a informare la persona interessata della chiusura dei casi con conclusioni, potrebbe privare le persone interessate della possibilità di presentare un reclamo al controllore. Il controllore ritiene pertanto che **il termine rigoroso per la presentazione dei reclami,** in particolare, tra l'altro, nel caso di indagini concluse, **sia una questione che merita un'attenta considerazione nel contesto della valutazione e dell'eventuale successiva revisione del regolamento OLAF**.

4.2. *Il procedimento in contraddittorio*

Dopo aver completato la valutazione preliminare, il controllore ha invitato l'OLAF a esprimere il proprio parere sui 10 reclami dichiarati ricevibili o parzialmente ricevibili. Il controllore ha quindi inviato le risposte dell'OLAF ai reclamanti e li ha invitati a presentare osservazioni sul parere da esso formulato.

In linea di principio il controllore si impegna a garantire, per quanto possibile, la piena applicazione del **principio della procedura in contraddittorio**. Pertanto entrambe le parti hanno avuto la possibilità di esporre il proprio caso e di presentare i documenti giustificativi. In linea di principio, essi sono stati altresì informati delle rispettive dichiarazioni e hanno potuto formulare osservazioni al riguardo. Ciò premesso, nei casi debitamente giustificati il controllore ha deciso di derogare a tale principio e consentire il trattamento riservato delle informazioni trasmesse dall'OLAF, in linea con l'articolo 7, paragrafo 2, delle disposizioni di attuazione. In particolare, il controllore ha applicato tale clausola per tutelare la riservatezza e l'efficacia delle indagini nei casi in cui le risposte dell'OLAF rivelino i propri metodi di lavoro o impediscano ad esso di raccogliere le prove necessarie, o addirittura compromettano la strategia investigativa generale. In tali casi il controllore ha convenuto con l'OLAF che quest'ultimo avrebbe fornito:

(i) una versione non riservata delle risposte dell'OLAF da inviare al reclamante, affinché quest'ultimo possa comprendere le ragioni alla base della posizione dell'Ufficio ed essere quindi in grado di contestarne la risposta e di fornire controdeduzioni; e

(ii) una versione riservata e più dettagliata per spiegare ulteriormente le ragioni addotte dall'OLAF nella versione non riservata.

Questa soluzione equilibrata ha consentito al controllore di effettuare una valutazione approfondita di tutti i casi in questione, rispettando nel contempo **l'obbligo di garantire la riservatezza delle indagini dell'OLAF**.

Pertanto, sebbene i reclamanti non abbiano il diritto di ricevere tutte le informazioni pertinenti, essi possono confidare nel fatto che il controllore effettui un esame indipendente e approfondito del caso.

4.3. *Decisioni di chiusura*

Alla fine del 2024 il controllore aveva adottato una **decisione di chiusura su 12 reclami**: 3 reclami del 2023 e 9 reclami ricevibili presentati nel 2024. In tutti i casi il controllore non ha riscontrato alcuna violazione delle garanzie procedurali dei reclamanti. Il controllore ha valutato una serie di accuse e sviluppato ulteriormente il quadro concettuale per la valutazione dei reclami. Inoltre, due anni e mezzo di attività hanno dimostrato l'importanza della valutazione del controllore: una decisione di chiusura, infatti, non ha il solo scopo di **invitare l'OLAF a colmare le carenze di un'indagine**, in caso di violazioni. Una decisione di chiusura in cui il controllore non riscontra alcuna violazione dopo una procedura in contraddittorio e una valutazione giuridica approfondita, a sua volta, **rafforza la legittimità dell'indagine dell'OLAF in questione e offre un'importante opportunità di apprendimento per i reclamanti**.

In alcuni reclami, nonostante non sia stata riscontrata alcuna violazione nel caso specifico, sono state individuate pratiche problematiche. In questi casi il controllore lo ha segnalato all'OLAF, invitandolo a tenere conto delle sue conclusioni nelle sue future indagini ed eventualmente ad adottare misure per evitare eventuali violazioni delle garanzie procedurali delle persone interessate in casi analoghi.

5. **Panoramica delle principali conclusioni del controllore**

Nel 2024 il controllore ha trattato una serie di argomenti sollevati dai reclamanti in merito alle rispettive garanzie procedurali e alle norme applicabili alle indagini dell'OLAF. Grazie all'accesso privilegiato ai fascicoli delle indagini pertinenti il controllore ha potuto valutare ciascun reclamo sulla base di tutte le prove e informazioni disponibili.

Il controllore ritiene che il quadro concettuale, progressivamente definito mediante le sue decisioni di chiusura, fornisca orientamenti chiari per le attività di indagine dell'OLAF, sotto forma di proposte di soluzioni oppure *obiter dicta*.

Conformemente al principio di riservatezza il controllore non può divulgare il contenuto delle indagini dell'OLAF. Nel rispetto di tale principio, nel paragrafo seguente il controllore fornisce una panoramica degli argomenti più convincenti sollevati dai reclamanti e spiega come li ha affrontati.

5.1. *Diritto di difesa*

La violazione del diritto di difesa in un'indagine dell'OLAF è stata l'accusa più frequentemente avanzata che il controllore ha dovuto valutare nel corso dell'anno di riferimento. La varietà degli argomenti a sostegno sollevati consente al controllore di valutare molte delle sfumature di questo diritto procedurale fondamentale.

5.1.1. **Il diritto di un funzionario dell'UE di essere informato del fatto di essere una persona interessata**

A norma dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento OLAF, **non appena emerga da un'indagine che un membro del personale dell'UE può essere una persona interessata da un'indagine dell'OLAF, tale membro del personale ne è informato**, a condizione che ciò non comprometta lo svolgimento dell'indagine o di procedure d'indagine che rientrano nelle competenze di un'autorità giudiziaria nazionale. Analogamente l'articolo 9, paragrafo 2, degli orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF ([13]) impone all'Ufficio di informare «quanto prima» i funzionari e gli altri membri del personale dell'Unione del loro possibile coinvolgimento in un'indagine in corso. Il diritto di essere informato è un'importante garanzia procedurale per il funzionario interessato ed è intrinsecamente legato al diritto di difesa.

In un caso il controllore ha analizzato la fase procedurale specifica dell'***identificazione*** **di un soggetto come «persona interessata» da parte dell'OLAF.** In particolare nelle indagini interne lo status di «persona interessata» nell'ambito di un'indagine dell'OLAF costituisce un elemento chiave del processo investigativo e una condizione preliminare per esercitare il diritto di difesa nell'ambito dell'indagine relativa a tale soggetto. Lo status di persona interessata infatti offre al soggetto una serie di garanzie procedurali e vincola l'Ufficio a norme specifiche ai sensi del regolamento OLAF. Stabilire quindi il momento preciso in cui tale status è formalizzato ha conseguenze pratiche.

Nel caso di specie il controllore ha osservato che, sebbene il nome del reclamante fosse già menzionato nella decisione del direttore generale di aprire l'indagine, l'OLAF lo ha formalmente identificato come «persona interessata» nel sistema di gestione dei fascicoli dell'OLAF in una fase successiva, ossia sei mesi dopo.

Nel suo lavoro sul caso il controllore ha esaminato la pratica dell'OLAF per quanto riguarda l'«identificazione della persona interessata» nelle indagini interne. L'analisi del controllore si è concentrata sulla pratica di distinguere tra la menzione di una persona interessata in una decisione di apertura e la successiva registrazione di tali informazioni nel sistema di gestione dei fascicoli. Per il controllore la codifica dello status di una persona interessata già identificata nel sistema di gestione dei fascicoli è una fase puramente interna che non dovrebbe comportare considerazioni sostanziali e che, in quanto tale, dovrebbe essere effettuata tempestivamente. Pertanto il controllore ritiene che **ogniqualvolta la decisione di apertura del direttore generale faccia riferimento nominativamente a una persona, quest'ultima dovrebbe essere considerata, a partire da quel momento, una «persona interessata» ai sensi dell'articolo 2, punto 5), del regolamento OLAF**. Ciò fa scattare l'obbligo per l'Ufficio, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento OLAF, di informare il soggetto di essere una persona interessata o, in casi giustificati, di differire tale informazione.

Nel caso di specie l'identificazione tardiva della persona oggetto dell'indagine come persona interessata non ha pregiudicato i suoi diritti procedurali. Il controllore ha tuttavia ritenuto che la pratica non fosse conforme all'articolo 2, punto 5), e all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento OLAF e all'articolo 6 degli orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF. Secondo il controllore tale pratica non promuove la certezza del diritto e, in circostanze diverse, può comportare una violazione dei diritti procedurali delle persone interessate.

La questione era già stata sollevata dal controllore nelle sue discussioni con il direttore generale in merito alla revisione in corso degli orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF ([14]). In tale contesto ha suggerito che nei casi in cui la decisione di apertura del direttore generale indichi una persona specifica, l'OLAF deve identificare immediatamente la persona interessata nel sistema di gestione dei fascicoli, ossia contemporaneamente alla decisione di apertura. Il controllore confida che l'OLAF terrà debitamente conto dei suggerimenti formulati e adotterà le misure del caso.

5.1.2. **Possibilità di presentare osservazioni sulla dichiarazione dei fatti**

A norma dell'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento OLAF una volta terminata l'indagine e prima che siano redatte conclusioni che facciano riferimento nominativamente a una persona interessata, a tale persona è data la possibilità di presentare le proprie osservazioni sui fatti che la riguardano. L'articolo 9, paragrafo 4, specifica inoltre come concedere tale possibilità, ad esempio fornendo una sintesi dei fatti.

([13]) Orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF, 11 ottobre 2021, disponibili all'indirizzo: https://anti-fraud.ec.europa.eu/guidelines-investigations-olaf-staff_en?prefLang=it&etrans=it.

([14]) Cfr. di seguito il paragrafo 6 «Consultazione sul progetto di orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF».

Secondo la giurisprudenza dei giudici dell'Unione, il diritto di essere ascoltato fa parte dei diritti della difesa e il rispetto di tali diritti costituisce un principio generale del diritto dell'Unione ([15]). I giudici dell'Unione precisano che il diritto di essere ascoltata offre alla persona la possibilità di esprimere, utilmente ed effettivamente, il proprio punto di vista durante un procedimento amministrativo e prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi ([16]). Inoltre il diritto di essere ascoltato persegue un duplice obiettivo. Da un lato, esso serve all'istruzione del fascicolo e all'accertamento dei fatti nel modo più preciso e corretto possibile da parte dell'autorità competente e, dall'altro, garantisce che la persona interessata sia effettivamente tutelata e possa presentare informazioni relative alla sua situazione personale e deporre a suo favore ([17]). La possibilità di presentare osservazioni sulla sintesi dei fatti dell'OLAF è l'espressione del diritto di essere ascoltati nell'ambito delle indagini dell'OLAF ed è una garanzia procedurale essenziale per le persone interessate.

Per il controllore è della massima importanza che le persone interessate possano esercitare il loro diritto di presentare osservazioni sui fatti che le riguardano in **modo significativo**. Ciò significa che le persone interessate dovrebbero disporre delle informazioni necessarie che consentano loro di formulare osservazioni e di difendersi.

In un caso il reclamante ha sostenuto di non poter esercitare efficacemente il diritto di essere ascoltato, in quanto l'OLAF non gli ha consentito l'accesso a tutti i documenti relativi ai fatti esposti nella sintesi dei fatti.

In linea di principio ci si aspetterebbe che l'OLAF fornisca alla persona interessata una copia dei documenti di cui ha bisogno affinché possa formulare osservazioni sulla sintesi dei fatti. Ciò premesso, il controllore ha constatato che, nel caso di specie, le informazioni specifiche riportate nella sintesi dei fatti erano di natura puramente fattuale e non riguardavano o derivavano da un documento specifico che avrebbe dovuto essere condiviso con il reclamante. Il controllore ha pertanto concluso che la sintesi dei fatti ha fornito al reclamante informazioni sufficientemente dettagliate e contestualizzate per comprendere la portata dell'indagine ed essere in grado di fornire risposte significative sui fatti specifici in essa menzionati. Alla luce di quanto precede, il controllore ha ritenuto che **le informazioni fornite dall'OLAF al reclamante fossero sufficienti per consentirgli di esercitare il diritto di essere ascoltato.**

In un altro caso il reclamante ha sostenuto che la relazione finale non includeva alcune delle osservazioni e spiegazioni da lui fornite quando aveva avuto la possibilità di presentare osservazioni sulla sintesi dei fatti dell'OLAF. Il reclamante ha inoltre sostenuto che l'OLAF non gli aveva dato la possibilità di presentare osservazioni su alcuni fatti esposti nella relazione finale sul caso.

In questo caso il controllore non ha riscontrato alcuna violazione dei diritti del reclamante, in quanto **la relazione finale faceva direttamente o indirettamente riferimento alle principali osservazioni del reclamante**. Inoltre **l'OLAF ha anche allegato la risposta completa del reclamante alla relazione finale sul caso indirizzata all'istituzione interessata**. Il controllore ha constatato che la pratica di allegare alla relazione finale indirizzata a un'istituzione, un organo o un'agenzia dell'UE o a un'autorità nazionale una copia di tutte le osservazioni formulate dalla persona interessata sulla sintesi dei fatti dell'OLAF: i) rafforza il diritto di essere ascoltati e ii) crea il necessario grado di trasparenza per consentire al destinatario della relazione finale dell'OLAF di decidere il seguito adeguato da dare a tale relazione e alle raccomandazioni ivi formulate.

Infine il controllore ricorda anche in tale contesto che, secondo la giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'UE, non esiste alcuna disposizione che conferisca alla persona interessata il diritto di esprimere il proprio punto di vista sulle conclusioni che l'OLAF potrebbe trarre nell'ambito della sua relazione finale d'indagine ([18]).

5.2. *Durata ragionevole delle indagini dell'OLAF*

In diversi reclami il controllore ha valutato se l'OLAF avesse violato l'obbligo di agire entro un termine ragionevole.

([15]) Sentenza del 19 ottobre 2022, *Sistem ecologica/Commissione europea*, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, punto 103; sentenza del 14 giugno 2016, *Marchiani/Parlamento europeo*, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, punto 51 e la giurisprudenza citata.

([16]) Sentenza del 4 giugno 2020, *SEAE/De Loecker*, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, punto 68.

([17]) Sentenza del 3 luglio 2014, *Kamino International Logistics e Datema Hellmann Worldwide Logistics*, cause riunite C-129/13 e C-130/13, ECLI:EU:C:2014:2041, punto 38; sentenza dell'11 dicembre 2014, *Boudjlida*, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, punti 37 e 59.

([18]) Cfr. la sentenza del 6 giugno 2019, *Dalli/Commissione europea*, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, punto 144.

L'obbligo di condurre procedure amministrative entro un periodo di tempo ragionevole costituisce un principio generale del diritto dell'UE, parte del diritto ad una buona amministrazione, sancito nell'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali ([19]). Pertanto le indagini condotte dall'OLAF devono essere concluse entro un periodo di tempo ragionevole.

Il controllore ha ricordato che, **sebbene l'articolo 7, paragrafo 5, del regolamento OLAF non preveda un periodo specifico per il completamento di un'indagine, esso stabilisce un chiaro nesso tra la ragionevolezza della durata di un'indagine dell'OLAF e le circostanze specifiche del caso**. Il controllore ha inoltre fatto riferimento alla giurisprudenza consolidata degli organi giurisdizionali dell'Unione, secondo la quale non è possibile determinare o quantificare un determinato periodo di tempo che può essere considerato «ragionevole» ([20]). Occorre invece considerare le circostanze di ciascun caso, in particolare: i) la complessità del caso; ii) il volume dei documenti esaminati dall'OLAF nel corso dell'indagine e il volume dei documenti contenuti nel fascicolo; iii) la quantità e la complessità delle fasi di indagine; e iv) il comportamento delle parti coinvolte ([21]). Per gli organi giurisdizionali dell'Unione la valutazione di cosa costituisca una «durata ragionevole» di un'indagine non richiede che siano esaminati tutti i criteri summenzionati, ma può basarsi su un solo criterio in relazione alle circostanze del caso ([22]).

Grazie al suo accesso privilegiato al sistema di gestione dei fascicoli **il controllore ha analizzato attentamente il fascicolo delle indagini in questione. Si è concentrata in particolare sugli aspetti seguenti: i) il numero, la natura e la continuità delle attività investigative svolte dall'OLAF, ii) il volume delle informazioni trattate, iii) le questioni giuridiche e tecniche connesse, nonché tutte le altre caratteristiche specifiche di ciascun caso**. Il controllore ha concluso che tali indagini sono state condotte in modo continuo e sistematico e che la loro durata era proporzionata alle circostanze e alla complessità di ciascun caso. Sulla base di tali considerazioni il controllore ha constatato che l'OLAF non ha violato il diritto dei reclamanti a una ragionevole durata del procedimento.

In questi casi le decisioni del controllore hanno messo in luce la complessità di tali indagini e hanno rassicurato i reclamanti che non vi è stata alcuna violazione del loro diritto fondamentale a una ragionevole durata del procedimento.

5.3. **Sovrapposizione delle indagini (principio del *ne bis in idem*)** ([23])

In un caso al controllore è stato chiesto di valutare se l'OLAF avesse il diritto di proseguire un'indagine (amministrativa) complementare una volta che la Procura europea (EPPO) avesse archiviato la sua indagine penale per mancanza di prove o se tale prosecuzione violasse il principio del *ne bis in idem*.

In questo caso il reclamante era una persona interessata da un'indagine dell'OLAF, che ha evidenziato la possibile rilevanza penale di alcuni comportamenti, inducendo l'EPPO ad aprire un'indagine penale sugli stessi fatti. Il reclamante ha sostenuto che l'OLAF avrebbe dovuto interrompere l'indagine complementare subito dopo che l'EPPO l'ha informato che l'indagine penale era stata chiusa per mancanza di prove. Per il reclamante vi è stata una sostanziale sovrapposizione tra la base fattuale e giuridica dell'indagine dell'OLAF e quella del procedimento archiviato dell'EPPO. Il controllore ha condotto la sua valutazione alla luce delle pertinenti disposizioni procedurali che consentono all'OLAF di condurre indagini complementari ([24]).

([19]) L'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea recita: «Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione».

([20]) Sentenza dell'8 luglio 2008, *Franchet e Byk/Commissione europea*, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, punto 274; sentenza del 18 maggio 2017, *Panzeri/Parlamento europeo*, T-166/16, ECLI:EU:T:2017:347, punto 104; sentenza del 29 giugno 2022, *LA International Cooperation Srl/Commissione europea*, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, punto 51.

([21]) Sentenza *Panzeri/Parlamento europeo*, T-166/16, cit.; sentenza del 21 maggio 2014, *Catinis/Commissione europea,* T-447/11, ECLI:EU:T:2014:267; sentenza del 13 gennaio 2010, *A. e G./Commissione europea*, cause riunite F-124/05 e F-96/06, ECLI:EU:F:2010:2.

([22]) Sentenza del 15 ottobre 2022, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a./Commissione europea,* cause riunite C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C-252/99 P e C-254/99 P, ECLI:EU:C:2002:582, punti 187-188.

([23]) Il principio del *ne bis in idem* è stato invocato dai reclamanti come termine ampiamente inteso che comprende la sovrapposizione di indagini di vario tipo, eventualmente in corso. Pertanto il termine, ai fini della concisione e della coerenza con il linguaggio utilizzato dai reclamanti, è qui utilizzato in quest'ottica e non nel senso stretto di i) due procedimenti di natura penale, ii) relativi agli stessi fatti, iii) a carico della stessa persona e iv) con una decisione definitiva, come sancito dall'articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dall'articolo 4 del protocollo n. 7 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo.

([24]) Le disposizioni pertinenti del regolamento OLAF sono le seguenti: articolo 12 septies, «Indagini complementari», articolo 12 quinquies, «Non sovrapposizione delle indagini». Cfr. anche l'articolo 12 degli orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF.

Il controllore ha osservato in primo luogo che l'articolo 12 septies, paragrafo 1, del regolamento OLAF consente esplicitamente all'OLAF di avviare e condurre un'indagine complementare parallelamente a un'indagine dell'EPPO sugli stessi fatti. Pertanto il controllore ha sottolineato **la natura e la finalità intrinsecamente diverse delle indagini amministrative dell'OLAF e delle indagini penali dell'EPPO**. Mentre l'OLAF mira a stabilire se si sia verificata un'irregolarità amministrativa e a raccomandare, se necessario, le opportune misure amministrative/finanziarie/disciplinari da adottare, l'EPPO svolge indagini penali che potrebbero sfociare in sanzioni penali.

Sebbene le indagini complementari dell'OLAF siano svolte «consultando regolarmente l'EPPO» ([25]), l'OLAF conduce tali indagini in modo indipendente e «conformemente al suo [proprio] mandato» ([26]). Ciò significa che le indagini complementari sono condotte sotto la direzione del direttore generale dell'OLAF, conformemente alle procedure applicabili allo svolgimento delle indagini dell'OLAF, stabilite dal regolamento OLAF e specificate negli orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF. Pertanto l'OLAF resta responsabile dello svolgimento di indagini complementari.

Il controllore ha inoltre ricordato la giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'Unione, che chiarisce che il criterio per valutare la sussistenza di uno stesso reato è l'identità dei fatti materiali, intesi come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro, che hanno condotto all'assoluzione o alla condanna definitiva della persona interessata ([27]). Di conseguenza **il fatto che l'indagine penale sia archiviata non costituisce di per sé un'esenzione dalla responsabilità a livello amministrativo, il che potrebbe condurre a raccomandazioni.** Inoltre il controllore ha rilevato che non vi sono disposizioni né nei regolamenti OLAF o EPPO, né negli orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF o negli accordi di lavoro tra l'OLAF e l'EPPO, che impongano all'OLAF di chiudere l'indagine complementare se l'EPPO ha chiuso la propria indagine penale.

Pertanto il controllore ha concluso che, non chiudendo la sua indagine amministrativa complementare immediatamente dopo l'archiviazione della indagine penale da parte dell'EPPO, l'OLAF non ha violato il principio del *ne bis in idem*.

In un altro caso il controllore ha dovuto valutare se l'OLAF avesse aperto un'indagine interna in sovrapposizione a un procedimento disciplinare che era stato condotto e concluso dall'organo disciplinare competente su fatti asseritamente simili. Il controllore ha riscontrato che gli ambiti di applicazione delle due procedure non si sovrapponevano. In tal senso il controllore ha ritenuto che il procedimento disciplinare riguardasse la mancata dichiarazione di un conflitto di interessi in una procedura di appalto, mentre l'indagine dell'OLAF riguardava una potenziale condotta scorretta e una potenziale collusione in una procedura di appalto. A tale riguardo il controllore ha chiarito la **diversa natura e i potenziali risultati del procedimento disciplinare chiuso e dell'indagine dell'OLAF**. Pertanto è stato possibile rassicurare il reclamante sul fatto che non vi fosse alcuna sovrapposizione e che non vi fosse alcun rischio di essere sanzionato due volte per lo stesso comportamento scorretto.

5.4. *Imparzialità nella condotta degli investigatori dell'OLAF*

Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento OLAF, le indagini dell'OLAF devono essere svolte in modo obiettivo e imparziale e conformemente al principio della presunzione d'innocenza e alle garanzie procedurali applicabili. Il principio di imparzialità è anche un principio generale del diritto dell'Unione e un elemento centrale del diritto ad una buona amministrazione ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

L'obbligo di agire in modo imparziale nell'ambito di provvedimenti amministrativi e del processo decisionale all'interno dell'Unione si applica a ogni persona che contribuisce all'attività dell'istituzione interessata e mira a garantire la parità di trattamento. Tale requisito è inteso, tra l'altro, a evitare una situazione di eventuali conflitti di interessi relativamente ai funzionari e agli agenti che agiscono per conto di tali istituzioni, organi e organismi.

In un caso al controllore è stato chiesto di valutare se la previa conoscenza tra la persona interessata e un membro della squadra investigativa potesse costituire un conflitto di interessi. Il reclamante ha ritenuto che il precedente legame professionale o personale potesse compromettere l'obiettività dell'investigatore e l'imparzialità e l'equità dell'indagine.

([25]) Articolo 12 septies, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013.

([26]) Articoli 12 sexies, paragrafo 1, e 12 septies, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013; articolo 101, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2017/1939; articolo 12, paragrafo 2, degli orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF.

([27]) Sentenza del 2 settembre 2021, *LG e MH* (*Autoblanchiment*), causa C-790/19, ECLI:EU:C:2021:661, punti 77-80.

Il controllore ha valutato l'argomento del reclamante alla luce del solido quadro concettuale già sviluppato in precedenti decisioni su questioni analoghe e in linea con la giurisprudenza consolidata degli organi giurisdizionali dell'UE.

In primo luogo il controllore ha ricordato che, secondo la giurisprudenza pertinente, il requisito di imparzialità si applica anche nel contesto della funzione pubblica ([28]). A tal riguardo l'articolo 11 bis dello statuto dei funzionari contiene norme specifiche volte a garantire che i funzionari possano svolgere le loro funzioni senza conflitti di interessi che interferiscono con l'adempimento della loro missione ([29]). Ai sensi dell'articolo 11 bis, paragrafo 1, nell'esercizio delle proprie funzioni, i funzionari non trattano questioni in cui abbiano, direttamente o indirettamente, un interesse personale, segnatamente familiare e finanziario, che potrebbe compromettere la loro indipendenza.

In secondo luogo, il controllore ha ricordato che il principio di imparzialità, quale definito sopra dalla giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'Unione, presenta due aspetti: l'imparzialità soggettiva e oggettiva. In forza dell'obbligo di **imparzialità soggettiva**, nessuno dei membri dell'istituzione interessata deve manifestare opinioni preconcette o pregiudizi personali. In forza dell'obbligo di **imparzialità oggettiva**, istituzione interessata è tenuta ad offrire garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio in merito a un eventuale pregiudizio ([30]). Infine, l'**imparzialità** deve essere rispettata tanto **nella sostanza quanto nella forma.** Secondo la giurisprudenza la nozione di conflitto di interessi si riferisce non solo a una situazione in cui un funzionario pubblico abbia un interesse personale che ha effettivamente influito sull'esercizio imparziale e obiettivo delle sue funzioni pubbliche, ma anche a una situazione in cui l'interesse individuato possa sembrare, agli occhi del pubblico, tale da influire sull'esercizio imparziale e obiettivo delle sue funzioni pubbliche ([31]). L'imparzialità soggettiva si presume fino a prova contraria ([32]). Tuttavia, ai fini dell'imparzialità oggettiva, non è necessario che il membro del personale interessato abbia avuto un pregiudizio effettivo nei confronti della presunta vittima; è sufficiente che esista un dubbio legittimo che non può essere dissipato ([33]).

È alla luce dei principi summenzionati che è stata valutata la presunta mancanza di imparzialità o il presunto conflitto di interessi di un membro della squadra investigativa dell'OLAF.

Per quanto riguarda il requisito dell'imparzialità soggettiva, il controllore ha constatato che il reclamante non ha fornito alcun elemento o prova concreti in grado di giustificare le sue affermazioni. Per quanto riguarda la mancanza di imparzialità oggettiva o l'esistenza di un conflitto di interessi percepito, il controllore ha ricordato che entrambe queste nozioni emergono quando non vi sono garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio in merito a presunti pregiudizi da parte del personale dell'OLAF. A tale riguardo il controllore ha sottolineato che le modalità interne di lavoro e la supervisione gerarchica in seno all'OLAF sono tali da escludere la possibilità che un investigatore prenda qualsiasi decisione in modo autonomo. Infatti, le squadre investigative dell'OLAF svolgono le loro attività sotto la supervisione e l'approvazione del capounità, del gruppo incaricato della revisione e, in ultima analisi, del direttore generale dell'OLAF. In particolare, il gruppo incaricato della revisione, composto da personale esperto di diritto e di procedure investigative, supervisiona le indagini dell'OLAF nelle diverse fasi della procedura ed effettua un controllo di legalità riguardante, tra l'altro, il rispetto delle garanzie procedurali e dei diritti fondamentali delle persone interessate, compreso il loro diritto a che le questioni che li riguardano siano trattate in modo imparziale e nel rispetto della presunzione di innocenza ([34]).

Il controllore ha pertanto concluso che **un semplice elemento di familiarità, che si tratti di un rapporto professionale o addirittura di natura personale, non è di per sé sufficiente a dimostrare un conflitto di interessi effettivo o potenziale da parte dell'investigatore**. Il controllore ha inoltre concluso che **le garanzie procedurali messe in atto dall'OLAF erano sufficienti**, ai sensi della giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'Unione, per escludere qualsiasi legittimo dubbio su presunti pregiudizi o conflitti di interessi percepiti da parte del personale dell'OLAF.

([28]) Sentenza del 21 ottobre 2021, *Parlamento europeo/UZ*, C-894/19 P, ECLI:EU:C:2021:863, punto 51 e segg.
([29]) Regolamento n. 31 (C.E.E.), 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 (GU P 045 del 14.6.1962, pag. 1385, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2021-01-01.
([30]) Sentenza del 25 febbraio 2021, *Dalli/Commissione europea*, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133, punto 112 e la giurisprudenza citata.
([31]) Sentenza del 15 luglio 2015, *Parlamento europeo/ Dennekamp*, Causa T-115/13, ECLI:EU:T:2015:497, punto 92.
([32]) Sentenza dell'8 febbraio 2018, *Institute for Direct Democracy in Europe/Parlamento europeo*, T-118/17, non pubblicata, ECLI:EU:T:2018:76, punto 27 e la giurisprudenza citata.
([33]) Sentenza del 20 ottobre 2021, *Kerstens/Commissione europea*, T-220/20, ECLI:EU:T:2021:716, punto 42 e la giurisprudenza citata.
([34]) Cfr. l'articolo 17, paragrafo 7, del regolamento OLAF.

In un altro caso, che riguardava una telefonata tra un investigatore e la persona interessata, il reclamante ha sostenuto che il tono dell'investigatore durante la chiamata era accusatorio e violava il principio della presunzione di innocenza. Secondo il reclamante tale comportamento ha dimostrato il pregiudizio del membro del personale dell'OLAF nei suoi confronti e ha inciso sull'imparzialità dell'indagine.

Il controllore ha ricordato che la sua valutazione della violazione da parte dell'OLAF dei diritti procedurali della persona interessata nel contesto di un'indagine in corso si basava su fatti che potevano essere verificati. In questo caso l'affermazione del reclamante riguardava il «tono» percepito di una conversazione telefonica tra tale persona e l'OLAF, nonché l'interpretazione delle dichiarazioni rilasciate telefonicamente dall'OLAF. Senza alcuna traccia scritta o registrazione di tale scambio orale tra le parti e con testimonianze contrastanti di entrambe le parti, il controllore non è stato in grado di verificare il contenuto o di valutare la veridicità delle accuse sollevate dal reclamante.

Tuttavia, in questo caso, il controllore ha colto l'occasione per ribadire l'**importanza assoluta di corrispondere con le persone interessate con la massima cortesia e neutralità, in linea con i principi di buona amministrazione**. Ciò dovrebbe avvenire indipendentemente dal mezzo di comunicazione specifico utilizzato dall'OLAF, ma è particolarmente importante nella comunicazione orale. Il controllore ritiene che ciò sia essenziale per non compromettere la percezione di imparzialità degli investigatori dell'OLAF da parte delle persone interessate.

5.5. *Il diritto di essere informati in caso di chiusura di un'indagine e i mezzi di notifica utilizzati nella corrispondenza con le persone interessate*

Nel 2022 uno dei primi reclami su cui il controllore ha preso una decisione riguardava il diritto di essere informato di essere una persona interessata ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento OLAF. Il controllore ha constatato che vi era stata una violazione del diritto del reclamante di essere immediatamente informato, in quanto l'e-mail che l'OLAF aveva inviato per informare il reclamante del fatto di essere diventato una persona interessata non è mai arrivata a destinazione ([35]). In quella decisione il controllore ha fatto riferimento alla giurisprudenza consolidata per sottolineare che, quando si tratta di notifiche importanti, l'OLAF dovrebbe prevedere una procedura per garantire che tali notifiche siano ricevute dai destinatari interessati. In risposta all'invito rivolto dal controllore all'OLAF di migliorare la sua pratica, all'inizio del 2023 l'Ufficio ha adottato istruzioni interne sui mezzi di notifica da utilizzare nella corrispondenza con le persone interessate.

Nel 2024 il controllore ha avuto l'opportunità di ritornare su questa importante questione. L'articolo 11, paragrafo 7, del regolamento OLAF impone all'OLAF di informare la persona interessata della chiusura di un'indagine qualora nessuna accusa formulata contro tale persona risulti fondata, entro dieci giorni lavorativi dal termine dell'indagine. Nell'indagine in questione l'OLAF ha informato la persona interessata della chiusura dell'indagine senza riscontri tramite posta elettronica criptata, chiedendo esplicitamente alla persona di confermare la ricezione dell'e-mail. La persona interessata non ha confermato la ricezione. Considerati i tempi brevi entro cui l'OLAF deve informare la persona interessata, l'OLAF ha deciso di notificare anche mediante consegna a mano la persona interessata. Quest'ultima ha successivamente presentato un reclamo al controllore, ritenendo tale interazione in presenza una pratica inappropriata e coercitiva da parte degli investigatori dell'OLAF.

Il controllore ha valutato il caso alla luce delle disposizioni pertinenti, tra cui il regolamento OLAF, gli orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF, le suddette istruzioni interne dell'OLAF sui mezzi di notifica da utilizzare nella corrispondenza con le persone interessate, nonché la giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'UE.

Il controllore ha ritenuto che l'OLAF goda di un certo margine di discrezionalità per quanto riguarda i mezzi di comunicazione utilizzati per notificare le informazioni alle persone interessate, che dovrebbero essere guidati dal principio di efficacia. L'OLAF deve garantire ed essere in grado di dimostrare che i mezzi di comunicazione utilizzati consentono effettivamente alle persone interessate di venire a conoscenza delle informazioni loro trasmesse ([36]). A tal riguardo il controllore ha ricordato che le istruzioni interne dell'OLAF sui mezzi di notifica da utilizzare nella corrispondenza con le persone interessate conferiscono all'OLAF la possibilità di consegnare a mano lettere di notifica alle persone interessate.

([35]) Cfr. il paragrafo «3.5.2 Proposte di soluzioni» della relazione di attività del controllore del 2022, disponibile all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=oj:JOC_2023_248_R_0001.

([36]) Cfr. la giurisprudenza della CGUE in materia di notifica di lettere e decisioni amministrative, applicabile per analogia alle lettere dell'OLAF. Cfr. in particolare la sentenza del 6 dicembre 2012, *Evropaiki Dynamiki /Commissione europea*, T-167/10, ECLI:EU:T:2012:651, punti 49-51.

Ciò vale in particolare quando i precedenti tentativi dell'OLAF di raggiungere le persone interessate con altri mezzi, quali e-mail o lettere raccomandate, non hanno avuto esito positivo. Il controllore ha osservato che l'OLAF non deve ricorrere a tutti i mezzi di notifica menzionati nelle istruzioni interne, né utilizzarli nell'ordine specifico ivi indicato. Spetta pertanto alla squadra investigativa scegliere i mezzi che ritiene più efficaci, purché il loro obiettivo sia raggiunto. **Nei casi in cui i mezzi scelti si siano rivelati inefficaci, spetta all'unità investigativa ricorrere a qualsiasi altro strumento disponibile per informare efficacemente la persona interessata di una comunicazione.**

Nel caso di specie il controllore ha stabilito che **l'OLAF aveva informato diligentemente la persona interessata tramite posta elettronica e successivamente, alla luce delle circostanze** (l'OLAF disponeva di un termine breve per informare il reclamante e quest'ultimo non ha fornito alcuna conferma di ricezione, lasciando l'OLAF all'oscuro del fatto che il reclamante fosse effettivamente a conoscenza delle informazioni inviate), **ha proceduto adeguatamente a una notifica mediante consegna a mano.** Ciò è in linea con le norme applicabili e con l'obbligo dell'OLAF di informare efficacemente la persona interessata delle sue garanzie procedurali ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 7, del regolamento OLAF.

6. **Consultazione sul progetto di orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF**

L'articolo 9 ter, paragrafo 9, del regolamento OLAF stabilisce che il direttore generale dell'OLAF «può chiedere il parere del controllore in merito a qualsiasi questione attinente alle garanzie procedurali o ai diritti fondamentali che rientri nel mandato del controllore».

Su tale base giuridica nel novembre 2023 il direttore generale dell'OLAF ha chiesto il parere del controllore sul progetto di testo riveduto degli orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF, in particolare sulle disposizioni relative alle garanzie procedurali e ai diritti fondamentali che rientrano nel mandato del controllore.

Il controllore ha accolto con favore l'opportunità di essere consultata su questa importante questione. Ha fatto un bilancio della sua esperienza nella gestione all'epoca di circa 40 reclami presentati da persone interessate dall'inizio del suo mandato. Dopo aver affrontato diverse questioni giuridiche sollevate durante il suo mandato e aver beneficiato dell'accesso privilegiato ai fascicoli dei casi delle relative indagini dell'OLAF, ha acquisito una conoscenza e una comprensione uniche delle pratiche investigative dell'OLAF. In particolare, il controllore ha potuto valutare attentamente il modo in cui l'OLAF si adopera per assicurare il rispetto delle garanzie procedurali di coloro che sono oggetto di indagine e la ricca giurisprudenza in costante evoluzione degli organi giurisdizionali dell'UE e della Corte europea dei diritti dell'uomo.



A suo avviso l'attenzione del controllore si è focalizzata soltanto sugli articoli del progetto degli orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF riveduti che menzionavano, e riguardavano specificamente, il rispetto da parte dell'OLAF delle garanzie procedurali di una persona interessata.

Il parere è stato trasmesso al direttore generale dell'OLAF il 3 giugno 2024. **Il controllore ritiene che l'adozione definitiva degli orientamenti sulle procedure di indagine per il personale dell'OLAF trarrebbe grande beneficio dall'adozione di misure relative alle osservazioni presentate nel suo parere.**

7. **Relazioni con i portatori di interessi**

Il controllore ritiene importante mantenere contatti regolari con le istituzioni dell'UE, con il direttore-generale dell'OLAF e con altri portatori di interessi per ottenere un riscontro sul ruolo del controllore e, in ultima analisi, per aumentare la tutela delle garanzie procedurali e dei diritti fondamentali delle persone interessate nelle indagini svolte dall'OLAF.

Il 23 maggio 2024 il controllore ha incontrato il **direttore generale dell'OLAF, gli investigatori dell'OLAF e i dirigenti dell'OLAF** per una discussione in merito al meccanismo di reclamo, all'esperienza acquisita nel primo periodo di attività, nonché ai percorsi di miglioramento. È stata la prima volta che il controllore ha incontrato tutti i membri del personale dell'OLAF e la riunione si è rivelata un successo dato l'elevato numero di persone che hanno partecipato e il proficuo scambio in cui sono state affrontate questioni sia generali che pratiche.

Il 5 settembre 2024 il controllore ha presentato la propria relazione annuale per il 2023 alla **commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo**. Ha presentato la relazione al **Gruppo di lavoro «Lotta antifrode» del Consiglio dell'Unione europea** il 13 settembre 2024 e ha avuto uno scambio di opinioni con i relativi membri sul suo ruolo e sulla tutela delle garanzie procedurali delle persone oggetto di indagine da parte dell'OLAF.

Il 15 ottobre 2024 il controllore ha partecipato alla «cena di gala per il 25º anniversario dell'OLAF».

Infine, il controllore ha mantenuto **scambi regolari e relazioni di lavoro proficue con il direttore generale dell'OLAF**, basati sulla fiducia reciproca e sulla buona cooperazione. In quest'ottica, e tenendo conto delle buone pratiche e della cooperazione già in atto, nel settembre 2024 il direttore generale dell'OLAF ha trasmesso al controllore i progetti di accordi di lavoro tra l'OLAF e il controllore. Gli accordi di lavoro sono attualmente in discussione e saranno adottati nel 2025.

8. **Sostegno amministrativo e legale**

Per garantire un uso efficiente delle risorse, il regolamento OLAF ha affidato al segretariato del comitato di vigilanza il compito di fornire sostegno amministrativo e legale al controllore.

Tale scelta è giustificata anche dalla complementarità delle missioni del controllore e dal comitato di vigilanza e dagli obiettivi comuni da essi perseguiti. Il segretariato assicura la continuità, la comunicazione costante e una cooperazione efficace con i reclamanti e con l'OLAF.

Il controllore ha ricevuto una consulenza e un'assistenza preziose, nel rispetto del segreto professionale e della riservatezza, da un gruppo dedicato di personale altamente qualificato in seno al segretariato che agisce sotto la guida del suo direttore.



9. **Contattare il controllore e presentare un reclamo**

È possibile contattare il controllore per e-mail o per posta agli indirizzi seguenti:

OLAF-FMB-Controller-Procedural-Guarantees@ec.europa.eu

Controllore delle garanzie procedurali/segretariato del comitato di vigilanza dell'OLAF
Rue Joseph II, 30
1049 Bruxelles, Belgio

Per presentare un reclamo al controllore, si invitano i reclamanti a:

a. compilare il modulo;

b. inviarlo per e-mail o per posta agli indirizzi di cui sopra.

Per ulteriori informazioni, consultare il sito:
https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en.