COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 2.10.2017
COM(2017) 589 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Valutazione dell'applicazione 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

{SWD(2017) 332 final}

1 Introduzione

La Commissione sta portando avanti un programma ambizioso per rafforzare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione e nel 2017 sono stati raggiunti importanti traguardi. In luglio il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale ("la direttiva PIF")[1]. Entro breve il Consiglio dovrebbe inoltre adottare il regolamento che istituisce la Procura europea ("il regolamento EPPO")[2], nell'ambito della cooperazione rafforzata tra venti Stati membri.

Questi provvedimenti integrano lo scenario istituzionale e giuridico di tutela del bilancio dell'Unione che al momento si basa, a livello UE, sul lavoro svolto dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode ("OLAF"), dalla Corte dei conti europea e da altre istituzioni, organi e organismi dell'Unione e, a livello di Stati membri, da varie autorità amministrative e giudiziarie nazionali. Tutti intraprendono le azioni necessarie per tutelare il bilancio dell'Unione in linea con gli obblighi derivanti dall'articolo 325 del TFUE. L'OLAF è stato istituito nel 1999 dalla Commissione con il compito di svolgere indagini amministrative contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione e di assistere gli Stati membri nella lotta antifrode[3].

Tutti questi elementi rivestono importanza in vista dell'adozione del prossimo quadro finanziario pluriennale. La Commissione sta svolgendo una riflessione sul tipo di bilancio necessario per l'Europa del futuro[4]. Una spesa efficiente e adeguata del bilancio dell'Unione è un elemento fondamentale per creare fiducia tra i cittadini dell'UE e per migliorare la solidità e il valore aggiunto del progetto europeo. La frode e la corruzione riducono le risorse disponibili a beneficio dei cittadini dell'UE e possono essere all'origine di altre attività criminali (come il terrorismo e la criminalità organizzata); devono quindi essere contrastate con vigore ed efficacia. L'obiettivo ultimo è assicurare un livello elevato ed equivalente di tutela del bilancio dell'Unione nell'intero territorio dell'UE.

In questo contesto, la presente relazione illustra i risultati della valutazione dell'applicazione del regolamento n. 883/2013 relativo alle indagini svolte dall'OLAF[5] ("il regolamento"), come prescritto dall'articolo 19 dello stesso. Delinea inoltre possibili soluzioni per adattare e rafforzare, ove necessario, il quadro giuridico per le indagini dell'OLAF, in vista dell'attesa adozione del regolamento del Consiglio relativo all'istituzione della Procura europea (EPPO) e alla luce delle principali conclusioni della valutazione.

---

[1] Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (GU L 198 del 28.7.2017, pag. 29).

[2] Fascicolo interistituzionale 2013/0255 (APP). In data 8-9 giugno 2017 il Consiglio "Giustizia e affari interni" ha raggiunto un orientamento generale su un regolamento relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea. Il progetto di regolamento è stato quindi trasmesso al Parlamento europeo per approvazione. Tutti i riferimenti al progetto di regolamento EPPO contenuti nel presente documento rinviano al documento 9941/17 (testo dell'orientamento generale), disponibile all'indirizzo: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9941-2017-INIT/it/pdf.

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

[4] Commissione europea, Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, COM(2017) 358 del 28 giugno 2017.

[5] 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).

La presente relazione è accompagnata da un parere del comitato di vigilanza dell'OLAF sull'applicazione del regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 19 del regolamento stesso[6]. La relazione di valutazione della Commissione e il parere del comitato sono documenti indipendenti e sono stati elaborati in parallelo.

2 Valutazione del regolamento n. 883/2013

La valutazione si è concentrata su **quattro aspetti principali**: efficacia, efficienza, coerenza e pertinenza. Il valore aggiunto dell'UE non è stato incluso nella valutazione in quanto l'OLAF assicura la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, nel quadro degli articoli 317 e 325 del TFUE, svolgendo a livello UE compiti specifici che non possono essere svolti a livello nazionale. Sono stati esaminati anche gli aspetti riguardanti le prospettive del regolamento in termini di realizzazione dei suoi obiettivi e nel contesto dell'evoluzione delle politiche antifrode e delle tendenze in materia di frode.

La valutazione si basa su una **consultazione ad ampio raggio** di numerosi portatori di interessi. Nell'ambito del processo di valutazione, l'OLAF ha organizzato una conferenza sulla valutazione del regolamento[7], svoltasi in data 1-2 marzo 2017, che ha riunito quasi 250 partecipanti, rappresentanti i servizi di coordinamento antifrode degli Stati membri, le autorità amministrative degli Stati membri incaricate della gestione dei fondi dell'UE, le autorità di contrasto, le procure e le autorità giudiziarie, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione, le organizzazioni internazionali, il mondo accademico e le organizzazioni non governative. Questi gruppi di portatori di interessi e il personale dell'OLAF sono stati consultati anche tramite interviste e sondaggi.

Il periodo considerato nella valutazione è compreso tra il 1° ottobre 2013 (la data di entrata in vigore del regolamento) e dicembre 2016.

Le conclusioni dettagliate della valutazione e la metodologia adottata sono descritte nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione. Tale documento è stato elaborato con il sostegno di uno studio condotto da una società di consulenza esterna[8].

3 Principali conclusioni della valutazione

Il regolamento n. 883/2013 è la colonna portante del quadro giuridico che disciplina il mandato dell'OLAF di svolgere indagini amministrative riguardanti la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione. Adottato dopo ampie discussioni a livello interistituzionale, ha sostituito due regolamenti del 1999 al fine di:

- migliorare l'efficacia, l'efficienza e la responsabilità dell'OLAF, salvaguardandone al tempo stesso l'indipendenza;
- rafforzare le garanzie procedurali e i diritti fondamentali delle persone sottoposte a indagine;
- rafforzare la cooperazione con gli Stati membri, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione, i paesi terzi e le organizzazioni internazionali e
- rafforzare la governance dell'OLAF.

[6] Comitato di vigilanza dell'OLAF, parere n. 2/2017 del 28 settembre 2017.
[7] Tutti i contributi disponibili presentati alla conferenza sono consultabili sul sito Internet della Commissione, all'indirizzo: https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/olaf-regulation-evaluation/conference_en
[8] ICF Consulting Services Limited, 2017, *Evaluation of the application of Regulation no 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, relazione finale, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/evaluation_of_the_application_regulation_883_en.pdf.

La valutazione dimostra che questi **obiettivi specifici** erano e restano **pertinenti** all'obiettivo generale di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. A tal fine, l'OLAF svolge compiti specifici a livello UE che non potrebbero essere svolti solo a livello nazionale. Il valore aggiunto delle indagini dell'OLAF è stato confermato durante il processo di consultazione dei portatori di interessi nazionali ed europei. La valutazione conferma altresì che tali obiettivi continuano a essere pertinenti nel contesto dell'istituzione della Procura europea.

Il regolamento ha permesso all'OLAF di adempiere il proprio mandato e ottenere risultati concreti. La valutazione evidenzia un netto miglioramento nello **svolgimento efficace delle indagini** in conseguenza di varie disposizioni specifiche del regolamento. **La cooperazione e lo scambio di informazioni** tra l'OLAF e i suoi partner è stata rafforzata grazie all'introduzione di disposizioni che consentono una collaborazione strutturata. La creazione del servizio di coordinamento antifrode negli Stati membri, per esempio, è stata considerata un importante sviluppo per rafforzare i legami tra l'OLAF e gli Stati membri.

I dati dimostrano che l'**efficienza della selezione dei casi e delle indagini dell'OLAF** è notevolmente migliorata con il regolamento, associato a misure organizzative interne, come indica l'aumento del numero di indagini gestite dal personale investigativo e del numero di raccomandazioni e di importi di cui è stato raccomandato il recupero.

La valutazione tuttavia rivela anche alcune carenze riguardanti **lo svolgimento delle indagini** che si ripercuotono sull'applicazione efficace ed efficiente del regolamento.

(1) L'OLAF esercita poteri d'indagine derivanti da vari atti legislativi dell'Unione, tra cui il regolamento. In vari casi, tuttavia, tali atti **assoggettano l'applicazione dei poteri d'indagine alle condizioni previste dal diritto nazionale**, in particolare per quanto riguarda i controlli e le verifiche sul posto presso gli operatori economici e le operazioni di informatica forense effettuate nel territorio degli Stati membri. Secondo la valutazione, non è chiaro in quale misura il regolamento n. 883/2013 renda applicabile la normativa nazionale. Attualmente le diverse interpretazioni delle disposizioni pertinenti e le differenze tra le normative nazionali determinano una frammentazione nell'esercizio dei poteri dell'OLAF negli Stati membri e, in alcuni casi, limitano la capacità dell'Ufficio di svolgere indagini efficaci e in definitiva di contribuire alla realizzazione dell'obiettivo del trattato di assicurare una tutela efficace degli interessi finanziari in tutta l'Unione.

(2) Il regolamento non dota l'OLAF di **strumenti esecutivi** che gli consentano di esercitare i suoi poteri in caso di rifiuto od ostruzionismo da parte delle persone sottoposte a indagini e dei testimoni. Questo fattore può a sua volta limitare l'efficacia delle indagini, con differenze tra gli Stati membri a seconda della capacità delle autorità nazionali competenti di sostenere l'OLAF con i rispettivi strumenti esecutivi, un aspetto riguardo al quale esistono divergenze anche nelle leggi nazionali applicabili.

(3) La valutazione evidenzia la necessità di prendere in considerazione alcune modifiche dei poteri d'indagine a disposizione dell'OLAF, sulla base dei contributi di alcuni portatori di interessi. Occorre valutare la necessità e la possibilità di assicurare, alle opportune condizioni, un migliore accesso alle **informazioni sui conti bancari**, che potrebbe essere essenziale per svelare molti casi di frode o irregolarità. Questo potere è legato anche alla possibilità di condurre indagini in materia di **IVA**, ambito in cui la valutazione ha rivelato che il mandato dell'OLAF dovrebbe essere chiarito e rafforzato.

(4) Nel contesto delle **indagini interne**, il regolamento si applica in combinato disposto con le decisioni interne adottate da ogni istituzione, organo e organismo dell'Unione, fatto che può causare divergenze fra le possibilità di intervento dell'OLAF. La valutazione ha evidenziato che una maggiore chiarezza nel regolamento riguardo alle condizioni per lo svolgimento delle indagini interne applicabili in tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione potrebbe contribuire a una migliore garanzia di protezione uniforme e offrire un quadro di riferimento in base al quale valutare le disposizioni specifiche contenute nelle decisioni interne. Le norme applicabili alle indagini interne ed esterne potrebbero inoltre essere ulteriormente allineate (nei casi in cui le norme divergenti non siano giustificate) per garantire un quadro procedurale più coerente per le indagini.

(5) La valutazione ha individuato margini per un maggiore ricorso alle possibilità di **trasmissione anticipata delle informazioni**, da parte dell'OLAF, ad altre istituzioni, organi e organismi dell'Unione, nei casi in cui i fatti oggetto dell'indagine in corso siano già stati in parte accertati e sia necessario adottare misure cautelari immediate senza attendere il completamento dell'indagine.

Per quanto riguarda i **provvedimenti conseguenti alle indagini**, si riscontrano notevoli differenze nel seguito dato alle raccomandazioni dell'OLAF dai diversi destinatari e, in alcuni casi, importanti lacune tra le raccomandazioni e il seguito. La valutazione indica che la qualità e la tempestività delle relazioni finali dell'OLAF sono fattori che incidono sul tasso di attuazione delle raccomandazioni e, per quanto riguarda le raccomandazioni finanziarie, individua anche discrepanze nella valutazione del danno arrecato al bilancio dell'UE da parte dell'OLAF e delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione.

In termini di seguito dato alle raccomandazioni, la carenza più importante riguarda tuttavia le norme in materia di **ammissibilità delle prove raccolte dall'OLAF nei procedimenti giudiziari nazionali**. Il regolamento stabilisce che le relazioni dell'OLAF costituiscono elementi di prova in tali procedimenti al medesimo titolo e alle medesime condizioni delle relazioni amministrative redatte dagli ispettori amministrativi nazionali. La valutazione induce a ritenere che in alcuni Stati membri questa norma non sia sufficiente a garantire l'efficacia delle attività dell'OLAF.

Durante la valutazione, l'introduzione di una **nuova disposizione in materia di garanzie procedurali** nel 2013 è stata generalmente considerata un miglioramento per la tutela dei diritti delle persone sottoposte a un'indagine dell'OLAF. La **funzione di controllo di legalità** introdotta dal regolamento e la nuova **procedura di reclamo interna** hanno ulteriormente rafforzato le garanzie procedurali delle persone sottoposte a indagine. Sebbene alcuni portatori di interessi consultati abbiano espresso preoccupazioni riguardo al valore aggiunto delle nuove disposizioni, altri hanno sostenuto che l'equilibrio tra i poteri dell'OLAF e i diritti procedurali è appropriato e altri ancora hanno chiesto un rafforzamento dei diritti procedurali. Nel complesso, la valutazione non fornisce elementi atti a dimostrare che le garanzie procedurali previste dal regolamento siano insufficienti nel contesto degli attuali poteri e strumenti d'indagine dell'OLAF. Per quanto riguarda le disposizioni del regolamento in materia di **vigilanza e controllo**, la valutazione indica che le idee e le prassi discordanti in relazione a queste disposizioni, in particolare per quanto attiene al ruolo e al mandato del comitato di vigilanza e all'accesso di quest'ultimo alle informazioni relative a un caso detenute dall'OLAF, influiscono sull'attività del comitato e sulla sua cooperazione con l'Ufficio.

La valutazione ha individuato anche vari problemi dal punto di vista della **coerenza interna ed esterna** del regolamento.

(1) Il regolamento prevede una base giuridica che consente all'OLAF di prestare assistenza agli Stati membri nell'organizzazione di una stretta e regolare cooperazione tra le autorità nazionali competenti al fine di coordinare la loro azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Si tratta di un elemento fondamentale del compito dell'OLAF di sostenere la cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri. Il regolamento non contiene tuttavia disposizioni dettagliate sulle modalità di coordinamento o sulle procedure applicabili in questi cosiddetti **"casi di coordinamento"**, il che determina una mancanza di certezza del diritto per l'OLAF e per gli Stati membri che fanno assegnamento sull'assistenza dell'Ufficio. Ciò è particolarmente limitante negli ambiti (per esempio quello dei fondi strutturali) in cui nessun altro atto legislativo dell'UE attribuisce all'OLAF un ruolo di sostegno e coordinamento. Negli ambiti in cui esistono disposizioni in tal senso (per esempio, nel settore doganale e della proprietà intellettuale[9]), la relazione tra il regolamento n. 883/2013 e questi altri atti legislativi può comportare difficoltà di applicazione pratiche.

(2) Il regolamento n. 883/2013 si applica in combinato disposto con altri atti legislativi dell'UE, dai quali dipende l'esercizio effettivo del mandato dell'OLAF. I **regolamenti n. 2185/96 e n. 2988/95**, sui quali si basa uno dei principali strumenti d'indagine dell'OLAF – i controlli e le verifiche sul posto – sono precedenti all'adozione del regolamento n. 883/2013 e ai suoi predecessori del 1999. La valutazione ha individuato alcune incoerenze tra questi atti legislativi strettamente collegati, che in alcuni casi possono dare luogo a incertezza e interpretazioni divergenti.

Infine, il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione e la relazione della società di consulenza esterna individuano alcune disposizioni del regolamento che potrebbero trarre beneficio da **un chiarimento o una semplificazione** o da una **migliore applicazione** tramite misure di attuazione. Alcune di esse sono menzionate al punto 5.3 infra fra quelle che richiedono particolare attenzione.

Per quanto riguarda il seguito da dare alla valutazione, le possibili prospettive sono descritte al punto 5. Esse dovrebbero basarsi, da un lato, sull'esperienza acquisita nell'applicazione del regolamento analizzata nella valutazione. Dall'altro, dovrebbero anche tenere conto della futura istituzione della Procura europea, che rafforzerà e modificherà notevolmente i meccanismi di tutela degli interessi finanziari dell'Unione a livello europeo.

4 L'istituzione della Procura europea e il suo impatto sul mandato e sulle indagini dell'OLAF

L'istituzione della Procura europea (EPPO) è fra le principali priorità della Commissione nel settore della giustizia penale e fa parte della strategia generale di lotta contro la frode ai danni del bilancio dell'UE. Al Consiglio "Giustizia e affari interni" dell'8 giugno 2017, venti Stati membri hanno raggiunto un orientamento generale sul regolamento che istituisce la Procura europea nell'ambito della cooperazione rafforzata. La Procura europea sarà il primo

[9] Regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio, del 13 marzo 1997, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola (GU L 82 del 22.3.1997, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2015/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015 e dal regolamento (UE) n. 608/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, relativo alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale da parte delle autorità doganali e che abroga il regolamento (CE) n. 1383/2003 del Consiglio (GU L 181 del 29.6.2013, pag. 15).

organismo dell'Unione dotato del potere di perseguire i reati ai danni del bilancio dell'UE, come definiti nella direttiva PIF, quali la frode, la corruzione o i casi gravi di frode dell'IVA transfrontaliera. L'EPPO dovrebbe favorire una politica più coerente ed efficace in materia di azione penale contro i reati ai danni del bilancio dell'UE, che consentirebbe di aumentare il numero di azioni penali e di condanne, nonché il tasso di recupero dei fondi dell'Unione persi a causa di pratiche fraudolente. Avrà anche la possibilità di affrontare alcune carenze individuate nella valutazione per quanto riguarda gli Stati membri partecipanti.

La Commissione ha già evidenziato in passato la necessità di rafforzare la lotta contro la frode ai danni del bilancio dell'UE tramite una politica integrata di indagini penali e amministrative[10]. Questo approccio è tuttora valido. Con la creazione della Procura europea, l'Unione disporrà di organismi in grado di condurre entrambi i tipi di indagini rafforzando le possibilità generali di azione a livello di UE, al fine di integrare e potenziare l'azione adottata dagli Stati membri nell'ambito della loro responsabilità di proteggere il bilancio dell'Unione.

Una volta istituita la Procura europea, il mandato generale dell'OLAF non cambierà, ma il suo funzionamento dovrà adattarsi in vari modi all'esistenza dell'EPPO.

L'OLAF resterà competente per le indagini amministrative relative ai casi di sospetta irregolarità fraudolenta e non fraudolenta all'interno delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e in tutti gli Stati membri, nell'ottica di adottare raccomandazioni concernenti l'avvio di procedimenti giudiziari, disciplinari, finanziari o amministrativi.

La Procura europea e l'OLAF saranno tenuti a instaurare una stretta cooperazione riguardo ai casi di sospetta frode. Attualmente, quando un'indagine dell'OLAF indica la possibile esistenza di un reato penale, l'OLAF coopera con i procuratori e le autorità giudiziarie nazionali. Con la creazione, per la prima volta nella storia dell'Unione, di un organismo europeo competente in materia di indagini penali e azione penale, si devono creare forti sinergie tra la Procura europea e l'OLAF per consentire a entrambi di esercitare le rispettive funzioni in modo efficiente e produttivo e di dare una risposta rapida ed efficace ai casi di sospetta frode in tutto il territorio dell'Unione.

In questo contesto, si dovranno prendere in considerazione adattamenti del quadro di riferimento delle indagini dell'OLAF, al fine di evitare il rischio di sovrapposizioni di indagini sugli stessi fatti e di prevedere i meccanismi necessari per consentire all'OLAF di svolgere il proprio ruolo di sostegno operativo.

In vari casi le attività dell'OLAF e della Procura europea non avranno bisogno di essere coordinate in ragione dei loro mandati distinti, in forza dei quali l'EPPO conduce le indagini penali e l'OLAF le indagini amministrative concentrandosi sul seguito finanziario, disciplinare e amministrativo. L'OLAF continuerà inoltre a condurre indagini negli Stati membri che in questa fase non partecipano all'EPPO. In tali Stati membri, le autorità nazionali, oltre all'OLAF, dovrebbero contribuire a creare le condizioni atte ad assicurare una tutela efficace ed equivalente degli interessi finanziari dell'Unione in tutta l'UE. L'istituzione della Procura europea non determinerà in alcun modo una protezione meno efficace del bilancio negli Stati membri che non vi partecipano.

[10] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative - Una politica integrata per salvaguardare il denaro dei contribuenti", COM(2011) 293 def. del 26.5.2011.

5. Le prossime tappe

Il regolamento n. 883/2013 ha permesso all'OLAF di continuare a ottenere risultati concreti in termini di tutela del bilancio dell'Unione. Le modifiche del 2013 hanno introdotto chiari miglioramenti per quanto riguarda lo svolgimento delle indagini, la cooperazione con i partner e i diritti delle persone interessate. Al tempo stesso, la valutazione evidenzia alcune carenze che incidono sull'efficacia e sull'efficienza delle indagini. L'istituzione della Procura europea rappresenterà inoltre una vera e propria svolta e richiederà rapidi adattamenti del funzionamento dell'OLAF, al fine di realizzare sinergie e garantire l'impiego efficiente delle risorse a livello europeo.

In risposta a tale necessità, la Commissione svolgerà un'analisi in linea con i principi per legiferare meglio che potrebbe sfociare in una proposta di modifica del regolamento n. 883/2013 nella prima metà del 2018, modifica che dovrebbe entrare in vigore entro la data in cui la Procura europea diventerà operativa[11], assicurando un passaggio al nuovo quadro istituzionale senza soluzione di continuità. Tale analisi terrà anche conto del parere del comitato di vigilanza dell'OLAF che accompagna la presente relazione.

La Commissione analizzerà principalmente le modifiche relative al ruolo e al funzionamento dell'OLAF che rispondono all'istituzione della Procura europea. Potrebbe anche includere, ove necessario, eventuali altre modifiche mirate, sulla base delle conclusioni inequivocabili della valutazione. Tali modifiche rafforzeranno il quadro di riferimento per le indagini dell'OLAF, al fine di mantenere un Ufficio solido e ben funzionante che integri l'approccio penale dell'EPPO con indagini amministrative.

L'analisi, condotta in linea con i principi per legiferare meglio e finalizzata a elaborare la potenziale proposta nel 2018 e altre misure volte a dar seguito alla valutazione, riguarderà, in particolare, gli aspetti seguenti.

5.1 Adattamento all'istituzione della Procura europea

Il progetto di regolamento EPPO stabilisce già i principi essenziali delle future relazioni tra la Procura europea e l'OLAF, imponendo a entrambi gli organismi di operare in modo complementare per assicurare l'utilizzo di tutti i mezzi disponibili per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione[12]. L'analisi esaminerà come tali principi possano trovare espressione nel regolamento n. 883/2013 tramite l'introduzione di procedure concrete di cooperazione, integrate da modalità di lavoro.

Un aspetto che si potrebbe affrontare riguarda la **gestione da parte dell'OLAF delle informazioni ricevute e la rapida comunicazione alla Procura europea delle informazioni** concernenti qualsiasi condotta criminosa in relazione alla quale essa potrebbe esercitare la sua competenza[13]. Alla luce del suo mandato, l'OLAF sarà un'importante fonte di informazioni per la Procura europea. Per quanto riguarda la **selezione dei casi** in seno all'OLAF, inoltre, le disposizioni pertinenti dovranno evitare che l'OLAF e la Procura europea svolgano indagini parallele: l'OLAF si asterrà dal condurre un'indagine amministrativa qualora l'EPPO abbia avviato un'indagine penale sugli stessi fatti[14].

[11] Articolo 120, paragrafo 2, del progetto di regolamento EPPO. L'EPPO assumerà le competenze di indagine e azione penale ad essa conferite a una data che sarà stabilita con decisione della Commissione e che non sarà anteriore a tre anni dall'entrata in vigore del regolamento EPPO.
[12] Articolo 101, paragrafo 1, del progetto di regolamento EPPO.
[13] Articolo 24, paragrafo 1, del progetto di regolamento EPPO.
[14] Articolo 101, paragrafo 2, del progetto di regolamento EPPO.

Si dovrà inoltre analizzare la **gestione da parte dell'OLAF dei casi rinviatigli dalla Procura europea** ai fini di un seguito amministrativo[15].

Infine, l'analisi esaminerà il modo in cui dare attuazione alla disposizione contenuta nel progetto di regolamento EPPO che permette alla **Procura europea di richiedere il sostegno dell'OLAF**[16]. Ciò potrebbe comprendere l'esame delle opzioni relative alle procedure di gestione delle richieste, nonché le procedure che l'OLAF dovrà seguire nell'esercizio delle sue funzioni per garantire che i risultati dell'attività possano essere usati dalla Procura europea nelle sue indagini e per il successivo impiego di eventuali elementi di prova.

5.2 Miglioramento dell'efficacia della funzione inquirente dell'OLAF

La Commissione esaminerà anche possibili soluzioni a talune carenze individuate nell'ambito della valutazione. Concentrerà l'attenzione su modifiche mirate, dirette a migliorare l'efficacia delle indagini. Nell'ambito dell'analisi saranno esaminate, in particolare, le questioni seguenti.

La Commissione esaminerà possibili soluzioni per incrementare l'**applicazione coerente degli strumenti d'indagine** a disposizione dell'OLAF in tutti gli Stati membri e le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione, al fine di garantire un livello di protezione uniforme in tutta l'Unione. In quest'ottica si dovranno analizzare gli attuali riferimenti al diritto nazionale e le disposizioni relative alle indagini interne.

Saranno valutate eventuali modifiche delle norme in materia di **ammissibilità delle relazioni dell'OLAF come documenti probatori** nei procedimenti giudiziari negli Stati membri, al fine di garantirne l'efficacia ed evitare inefficienze dovute alla sovrapposizione delle indagini.

La Commissione analizzerà altresì soluzioni atte a rafforzare l'**esercizio degli attuali poteri dell'OLAF**. In questo contesto, si dovrebbe valutare una revisione degli **obblighi di cooperazione** previsti dal regolamento per assicurare un quadro di riferimento coerente ed efficace nelle varie fasi di un'indagine.

L'analisi esaminerà inoltre la possibilità di precisare il mandato e gli strumenti d'indagine dell'OLAF nel contesto dell'**IVA**, nonché la necessità e la possibilità di assicurare un migliore accesso alle informazioni sui **conti bancari**.

Infine, si potrebbero esaminare nuove disposizioni che disciplinino la conduzione dei **casi di coordinamento** per colmare l'attuale lacuna del regolamento.

5.3 Altre conclusioni della valutazione

Oltre a quanto sopra esposto, la valutazione ha individuato alcuni aspetti che potrebbero migliorare grazie a un ulteriore chiarimento o semplificazione del regolamento, o che si potrebbero affrontare tramite misure legislative o una migliore applicazione del regolamento stesso.

In particolare, la Commissione esaminerà come affrontare le difficoltà pratiche dovute alle idee discordanti sulle disposizioni relative al ruolo e al mandato del **comitato di vigilanza**. A questo proposito la Commissione raccomanda di concordare rapidamente le modalità di lavoro tra l'OLAF e il comitato di vigilanza.

[15] Articolo 39, paragrafo 4, e articolo 101, paragrafo 4, del progetto di regolamento EPPO.
[16] Articolo 101, paragrafo 3, del progetto di regolamento EPPO.

I possibili ambiti in cui introdurre ulteriori precisazioni nel regolamento, individuati nella valutazione, comprendono le disposizioni sulle **indagini interne** (in particolare le ispezioni di locali), le **operazioni di informatica forense** e la comunicazione di informazioni ai **paesi terzi e alle organizzazioni internazionali**. Le modifiche mirate potrebbero anche affrontare le incongruenze percepite e allineare ulteriormente le norme applicabili alle indagini interne ed esterne (nei casi in cui le norme divergenti non siano giustificate).

La Commissione potrebbe esaminare anche misure volte a garantire una più stretta cooperazione tra l'OLAF e le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione per quanto riguarda la possibile **trasmissione anticipata delle informazioni da parte dell'OLAF**, nei casi in cui potrebbe essere necessario adottare misure cautelari, nonché misure per ridurre le discrepanze riguardanti il seguito da dare alle **raccomandazioni finanziarie**.

La Commissione raccomanda all'OLAF di adottare provvedimenti interni per assicurare che la **qualità delle relazioni finali e delle raccomandazioni** sia uniforme e di valutare se sia necessario rivedere gli **orientamenti sulle procedure d'indagine** per affrontare eventuali incoerenze con il regolamento.

5.4 Prospettive

In una fase successiva, alla proposta che sarà potenzialmente presentata nel 2018 potrebbe seguire un processo di più vasta portata volto a modernizzare il quadro di riferimento per le indagini dell'OLAF che, per quanto riguarda gli aspetti fondamentali, risale all'istituzione dell'Ufficio nel 1999 (e addirittura la precede). Sarebbe un'opportunità per esaminare modifiche più sostanziali alla luce delle tendenze in materia di frode nel XXI secolo, tenendo conto dell'esperienza acquisita nell'ambito della cooperazione tra la Procura europea e l'OLAF. Permetterebbe inoltre di concentrarsi su altri aspetti del quadro giuridico, riguardo ai quali potrebbero essere necessarie ulteriori riflessioni e discussioni. Tali riflessioni potrebbero riguardare anche la governance istituzionale dell'OLAF e i controlli sulla sua attività. La valutazione non ha evidenziato una chiara necessità di rivedere in modo sostanziale le disposizioni pertinenti del regolamento in questa fase. Va altresì rilevato che la proposta della Commissione relativa all'istituzione di un controllore delle garanzie procedurali[17] è ancora in attesa di esame e non è portata avanti dal colegislatore. Anche le questioni più ampie riguardanti la coerenza generale del quadro giuridico dell'UE in materia di lotta antifrode al di là del regolamento n. 883/2013, emerse nell'ambito della valutazione, potrebbero rientrare in questa seconda fase della possibile revisione del quadro giuridico.

[17] COM(2014) 340 final.