C/2026/4270

7.8.2026

# RELAZIONE DI ATTIVITÀ DEL CONTROLLORE DELLE GARANZIE PROCEDURALI — 2025

(C/2026/4270)

## Prefazione

Il presente documento è la quarta relazione annuale sulle attività da me svolte in qualità di controllore delle garanzie procedurali. Il regolamento OLAF mi affida la gestione dei reclami delle persone interessate. I reclami riguardano il rispetto delle garanzie procedurali da parte dell'OLAF e presunte violazioni delle norme applicabili alle indagini di quest'ultimo. Queste includono potenziali violazioni dei requisiti procedurali e dei diritti fondamentali.

Prima dell'istituzione della figura del controllore, le persone oggetto di indagini dell'OLAF non avevano la possibilità di presentare reclami riguardanti la gestione delle indagini da parte di quest'ultimo a un organismo o a un'autorità indipendenti. L'unica opzione a loro disposizione era presentare una denuncia per cattiva amministrazione al Mediatore europeo o tentare di invocare la responsabilità extracontrattuale della Commissione, nel rispetto di condizioni estremamente rigorose.

Per colmare tale lacuna, le modifiche apportate al regolamento OLAF nel 2020 hanno istituito un opportuno meccanismo di reclamo che consente a ogni persona interessata di presentare un reclamo al controllore.

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

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

Nondimeno, per comprendere meglio il ruolo del controllore e i suoi limiti 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 adopera inoltre per risolvere i problemi in questione e, guardando al futuro, per migliorare le pratiche amministrative e di indagine dell'OLAF.

La presente relazione segue la struttura delle precedenti relazioni annuali di attività del controllore. Si apre con una panoramica della missione e del mandato del controllore e del funzionamento del meccanismo di reclamo. Presenta quindi le principali statistiche e i principali dati riguardanti i reclami trattati nel 2025. La relazione prosegue esaminando gli aspetti procedurali della gestione dei reclami, mettendo in evidenza la proposta di soluzione presentata dal controllore nel corso dell'anno, che è stata in seguito pienamente attuata dall'OLAF. Illustra inoltre le principali conclusioni del controllore su questioni sostanziali fondamentali, in particolare i diritti della difesa delle persone interessate, l'applicazione del principio di proporzionalità nelle ispezioni e nelle operazioni di informatica forense e le lingue che possono essere utilizzate nelle indagini dell'OLAF.

La relazione comprende anche sezioni specifiche sugli sviluppi più importanti che si sono verificati nel corso dell'anno, tra cui: i) l'adozione degli accordi di lavoro tra il controllore e l'OLAF; ii) la consultazione del controllore in merito alla valutazione dell'applicazione e dell'impatto del regolamento OLAF; e iii) l'attuazione da parte dell'OLAF di tutte le raccomandazioni del controllore relative agli orientamenti in merito alle procedure di indagine per il personale dell'OLAF. La relazione si conclude con osservazioni sul dialogo tra il controllore e i portatori di interessi nel corso dell'anno e riconosce il sostegno amministrativo e giuridico fornito dal segretariato, per il quale il controllore è sinceramente grato.

Il meccanismo di reclamo è diventato una tutela essenziale per le persone interessate, assicurando la conformità delle attività dell'OLAF alle garanzie procedurali e alle norme pertinenti relative alle indagini. Oltre a risolvere singoli reclami, le decisioni del controllore hanno contribuito a plasmare le pratiche di indagine dell'OLAF, chiarendo la portata e l'applicazione pratica delle suddette garanzie procedurali. In diversi casi il ragionamento giuridico sviluppato nelle decisioni sui reclami ha portato a revisioni degli orientamenti in merito alle procedure di indagine per il personale dell'OLAF, estendendo in tal modo l'impatto dei singoli casi al di là del loro contesto fattuale immediato.

È mio auspicio che la presente relazione contribuisca a una maggiore consapevolezza sul tipo di problemi all'origine dei reclami presentati dalle persone interessate, accrescendo nel contempo la responsabilità dell'OLAF e la fiducia delle persone nel sistema che l'UE ha predisposto per combattere le frodi.

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 2025** ..... 5

**4. Aspetti procedurali: le fasi di una gestione efficace dei reclami** ..... 8

4.1 Ricevibilità ..... 9

4.1.1 Termine massimo di un mese per la presentazione di un reclamo ..... 10

4.1.2 Reclami che esulano dal mandato del controllore ..... 11

4.1.3 Questioni pendenti nell'ambito di procedimenti giudiziari ..... 11

4.1.4. Interruzione della corrispondenza riguardante reclami ripetitivi ..... 12

4.2 Procedimento in contraddittorio ..... 12

4.3 Invito a risolvere il reclamo ..... 13

4.4 Decisioni di chiusura ..... 13

**5. Aspetti sostanziali: panoramica delle principali conclusioni del controllore** ..... 14

5.1. Diritti della difesa ..... 14

5.1.1. Diritto di essere informati ..... 14

5.1.2. Diritto di essere assistiti da una persona di propria scelta ..... 15

5.1.3. Possibilità di presentare osservazioni sui fatti accertati dall'OLAF ..... 16

5.1.4. Accesso al fascicolo e ai documenti menzionati nella sintesi dei fatti ..... 18

5.2. Proporzionalità delle ispezioni dei locali e delle operazioni di informatica forense ..... 19

5.3. Lingue utilizzate ..... 21

**6. Adozione di accordi di lavoro tra il controllore e l'OLAF** ..... 21

**7. Consultazione sulla valutazione del regolamento OLAF** ..... 22

**8. Seguito dell'adozione dei nuovi orientamenti in merito alle procedure di indagine** ..... 24

**9. Relazioni con i portatori di interessi** ..... 27

**10. Sostegno amministrativo e giuridico** ..... 27

**11. Contattare il controllore e presentare un reclamo** ..... 28

**Allegato. Riferimenti** ..... 29

Quadro giuridico ..... 29

Relazioni annuali di attività e pareri ..... 29

## 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]) («regolamento OLAF»), per tutelare le garanzie procedurali e i diritti fondamentali delle persone interessate ([3]) da indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode («OLAF»). La **dott.ssa Julia Laffranque** è stata la prima persona a essere nominata alla carica di controllore, il 3 maggio 2022 ([4]), per un mandato non rinnovabile di cinque anni. È assistita dal segretariato del comitato di vigilanza («segretariato»).

In conformità 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 ([5]). 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 perentori stabiliti all'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 sostituirsi all'OLAF nel decidere come condurre un'indagine, come valutare le prove o a quali conclusioni giungere. Il suo ruolo consiste invece nel **fornire garanzie** sul fatto che l'OLAF ha agito conformemente alle norme previste dal relativo quadro giuridico (se il controllore rileva che non si è verificata alcuna violazione) e nell'invitare l'OLAF ad avviare l'azione per risolvere il reclamo, presentando una **proposta di soluzione** ogni volta che riscontra una violazione delle garanzie procedurali o delle norme applicabili alle indagini. Se il controllore non ritiene soddisfacente l'azione avviata dall'OLAF, in una seconda fase formula una **raccomandazione** rivolta a quest'ultimo su come risolvere il reclamo.

Il controllore valuta i reclami nell'ambito di un **procedimento in contraddittorio** e presta particolare attenzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta») ([6]), ai principi generali del diritto dell'UE e alla pertinente giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'Unione ([7]). Tuttavia non interferisce e non può interferire nello svolgimento di un'indagine dell'OLAF ([8]).

([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 248 del 18.9.2013, pag. 1).

([3]) A norma dell'articolo 2, punto 5), del regolamento OLAF, per «persona interessata» si intende «*ogni persona o operatore economico sospettati di aver commesso frodi, corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione e che sono pertanto oggetto di indagine da parte dell'Ufficio*». I reclami presentati da persone diverse dalle persone interessate, compresi testimoni e informatori, non rientrano nel mandato del controllore.

([4]) Il controllore ha assunto le proprie funzioni nel settembre 2022.

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

([6]) Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391).

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

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

Il 2025 è stato un anno sia impegnativo sia produttivo, data la complessità delle questioni giuridiche sollevate nei reclami pervenuti. Il controllore non può fare riferimento ai singoli casi oggetto di indagini dell'OLAF e ne deve garantire la riservatezza anche dopo la chiusura ([9]). La presente relazione fornisce tuttavia una panoramica dei tipi di questioni sollevate dalle persone interessate. Illustra inoltre in che modo sono state affrontate tali questioni e spiega come funziona il meccanismo di reclamo e quali risultati sono stati conseguiti attraverso la sua attuazione.

## 2. **Il meccanismo di reclamo**

Da quando ha dato inizio alle proprie attività nell'ottobre 2022, il controllore ha avuto la possibilità di affrontare una serie di questioni giuridiche significative, elaborando gradualmente un solido quadro concettuale per la valutazione dei reclami. Nel corso del 2025 i reclami sono stati trattati tempestivamente ed esaminati in modo approfondito e completo.

Per comprendere meglio il funzionamento del meccanismo di reclamo, è importante ricordare che esso conferisce al controllore un **accesso speciale e diretto** al fascicolo dell'OLAF relativo all'indagine pertinente. Ciò è reso possibile dalle disposizioni di attuazione del controllore per la gestione dei reclami («disposizioni di attuazione») ([10]) e dagli accordi di lavoro recentemente firmati dall'OLAF e dal controllore («accordi di lavoro») ([11]). Tale forma di accesso al fascicolo dell'OLAF è di importanza fondamentale per garantire 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 siano riservate e non possano essere divulgate al reclamante. A questo proposito, 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 2025 il controllore ha portato a termine la valutazione di un reclamo presentato nel 2024. Nel 2025 **sono stati presentati 19 nuovi reclami** da persone fisiche e giuridiche. Nel corso dell'anno di riferimento il controllore ha portato a termine la valutazione di 17 di essi. Un reclamo è stato dichiarato ricevibile durante il terzo trimestre dell'anno, ma ha richiesto tempi di trattamento più lunghi a causa della procedura in contraddittorio e delle richieste di proroga dei termini procedurali presentate sia dall'OLAF che dal reclamante. Un altro reclamo è stato presentato poco prima della fine dell'anno ed è stato dichiarato ricevibile. Entrambi i reclami sono stati oggetto di decisioni adottate nel primo semestre del 2026.

## 3. **Panoramica dei reclami presentati nel 2025**

La maggior parte dei 19 reclami ricevuti dal controllore nel 2025 è stata presentata da persone interessate da indagini *interne* dell'OLAF (12) ([12]), mentre 6 erano relativi a indagini *esterne* ([13]) e uno riguardava un caso di *coordinamento* ([14]) (figura 1). La maggior parte dei reclami è stata presentata in inglese, ma sono state utilizzate anche altre lingue (spagnolo, rumeno e

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

([10]) Articolo 8, paragrafi 1 e 2, della decisione del controllore delle garanzie procedurali che adotta disposizioni di attuazione per la gestione dei reclami, 2022/C 494/07, PUB/2022/1609 (GU C 494 del 28.12.2022, pag. 17), disponibile anche all'indirizzo https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32022D1228(01).

([11]) Cfr. il capitolo III degli accordi di lavoro tra l'Ufficio europeo per la lotta antifrode e il controllore delle garanzie procedurali del 18 luglio 2025, disponibili all'indirizzo https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf.

([12]) 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 dei medesimi. Lo scopo di tali indagini è combattere 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: 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).

([13]) 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 e d'investimento europei, la politica agricola, 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).

([14]) I casi di coordinamento sono quelli che potrebbero essere oggetto di indagini esterne dell'OLAF, ma in cui quest'ultimo si limita invece a contribuire allo svolgimento di indagini da parte di altri servizi nazionali o dell'UE. A tal fine l'OLAF si adopera, tra l'altro, per agevolare la raccolta e lo scambio di informazioni e per garantire sinergie operative tra i pertinenti servizi nazionali e dell'UE. La base giuridica è costituita dall'articolo 12 ter del regolamento OLAF e da atti legislativi settoriali, quali il 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) e il 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).

svedese) (figura 2). 16 reclami sono stati presentati da persone fisiche 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 2025 è stato dunque pari a 8, di cui 5 persone fisiche e 3 persone giuridiche (figura 3). 4 dei reclami ricevuti sono stati presentati con la rappresentanza di un avvocato.

*Figura 1*

**tipi di indagini dell'OLAF oggetto di reclamo nel 2025**

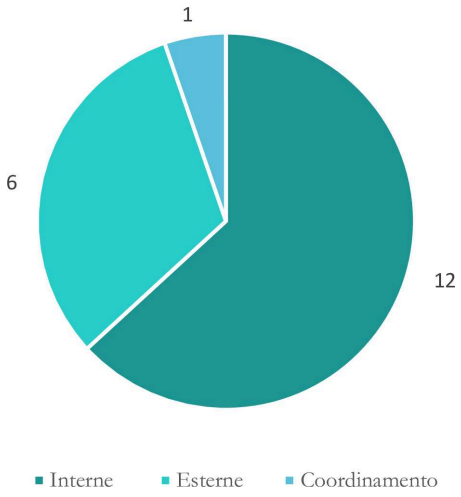



*Figura 2*

**lingue dei reclami presentati nel 2025**

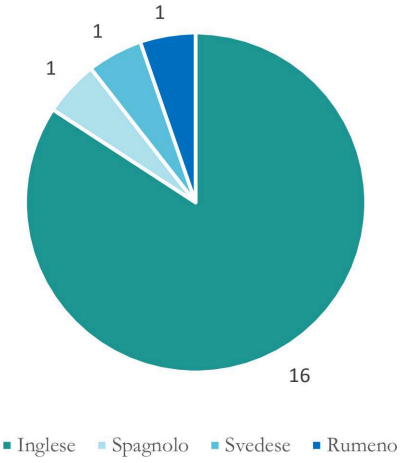
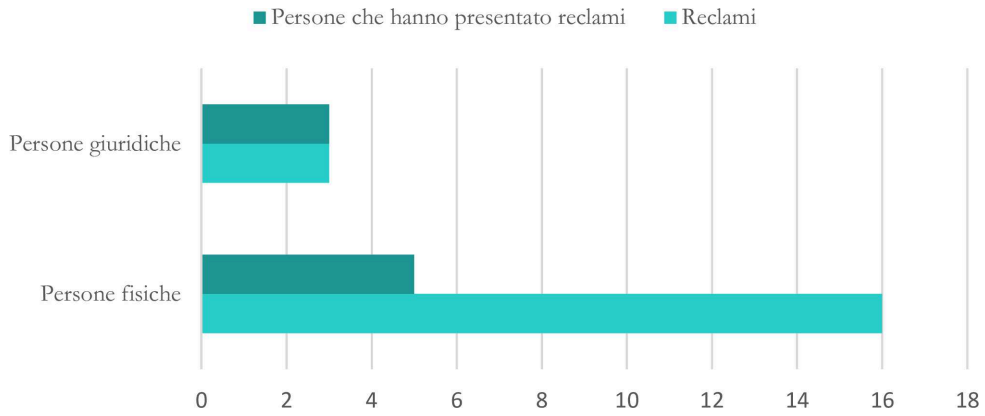


*Figura 3*

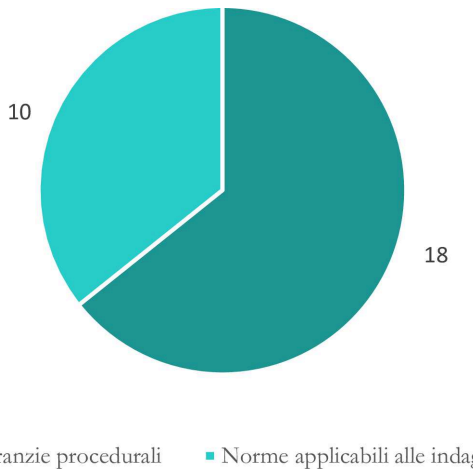
**persone che hanno presentato un reclamo e numero di reclami**




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 (figura 4). Tali reclami riguardavano presunte violazioni: i) della presunzione di innocenza e dei diritti della difesa (articolo 48 della Carta); ii) del diritto di essere ascoltati e dell'esercizio effettivo del diritto delle persone interessate di presentare le proprie osservazioni sui fatti che le riguardano (articolo 9, paragrafo 4, del regolamento OLAF); iii) del diritto di essere informati (articolo 9, paragrafo 3, del regolamento OLAF); iv) dei principi di equità, obiettività e imparzialità nella conduzione delle indagini (articolo 9, paragrafo 1, del regolamento OLAF); v) del diritto a una buona amministrazione (articolo 41 della Carta); vi) del diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare (articolo 7 della Carta); vii) della protezione dei dati personali; e viii) del diritto di essere assistiti da una persona di propria scelta (articolo 9, paragrafo 2, del regolamento OLAF) (figura 5). I reclami hanno riguardato anche le norme applicabili alle indagini dell'OLAF ([15]), in particolare per quanto concerne: i) la conduzione di operazioni di informatica forense; ii) le norme in materia di identificazione e informazione delle persone interessate; iii) il rispetto del segreto professionale dell'avvocato; iv) la portata delle indagini dell'OLAF; v) l'uso del sistema di gestione dei casi dell'OLAF; vi) attività illecite di sorveglianza; vii) azioni del personale dell'OLAF che ne eccedono i poteri; e viii) la riservatezza delle indagini dell'OLAF (figura 6).

*Figura 4*

**oggetto dei reclami presentati nel 2025**




([15]) Tra queste figurano le norme contenute nel regolamento OLAF e in vari atti, 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). Altri esempi degni di nota comprendono gli orientamenti in merito alle procedure di indagine per il personale dell'OLAF, validi dal 1° gennaio 2026 e disponibili all'indirizzo https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en, e gli orientamenti in merito alle procedure di informatica forense per il personale dell'OLAF, del 15 febbraio 2026, disponibili all'indirizzo https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

*Figura 5*

**analisi delle diverse accuse relative alle garanzie procedurali sollevate nel 2025 (inclusi i reclami ricevibili e irricevibili)**

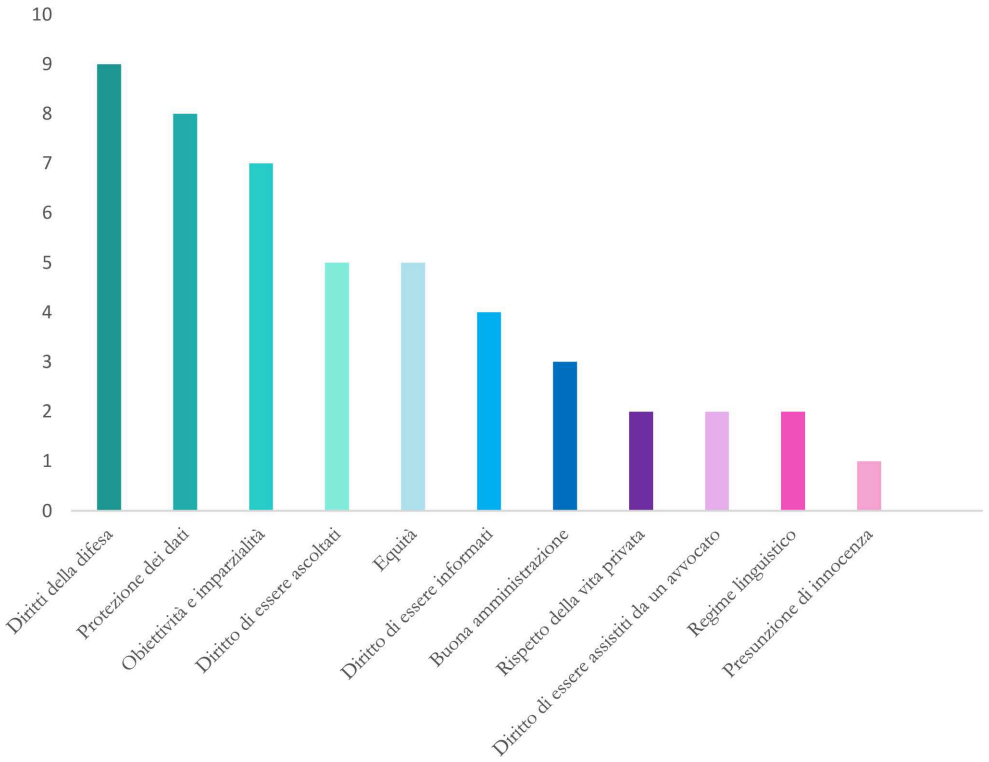
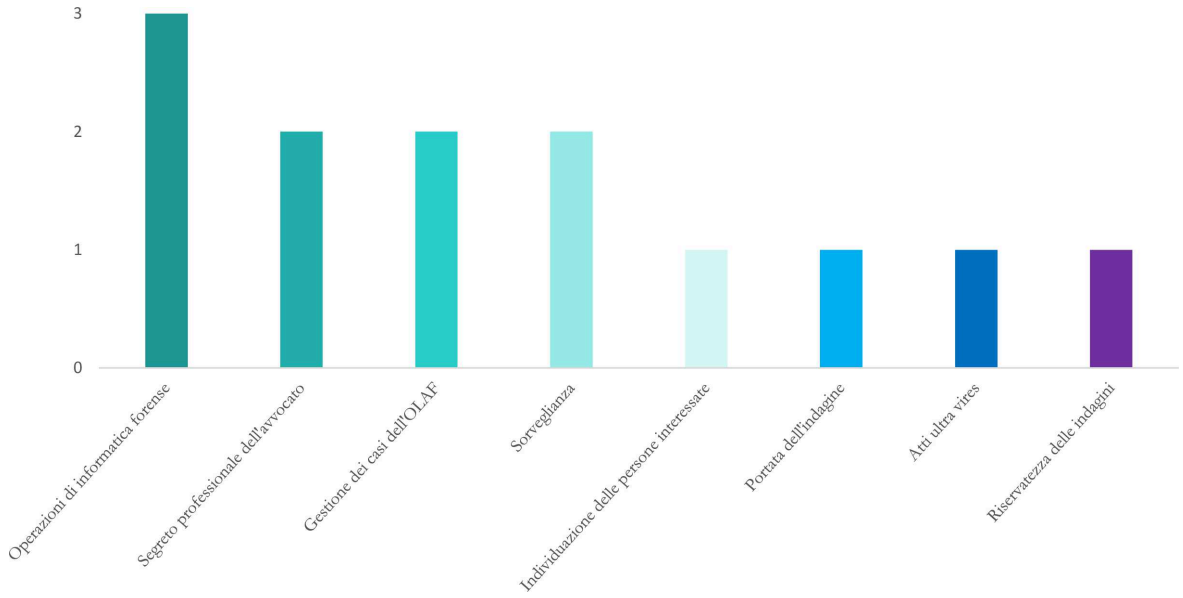



*Figura 6*

**analisi delle accuse relative alle norme applicabili alle indagini**




## 4. **Aspetti procedurali: le fasi di una gestione efficace 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 si articola nelle fasi seguenti: i) valutazione della **ricevibilità** di un reclamo; ii) valutazione degli **argomenti sostanziali** sollevati dai reclamanti. Qualora il controllore rilevi violazioni, a seconda dei problemi in questione, può invitare l'OLAF a risolvere il reclamo (proposta di soluzione) e, se necessario, può formulare una raccomandazione rivolta a quest'ultimo; e iii) in ogni caso, emissione di una decisione di chiusura che informa il reclamante delle conclusioni raggiunte dal controllore.

### 4.1 **Ricevibilità**

Entro **10 giorni lavorativi** dalla ricezione di un reclamo, il controllore deve decidere se tale reclamo è ricevibile. 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 deve essere presentato non oltre un mese dopo la conclusione dell'indagine**.

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. Nel 2025 il controllore ha valutato la ricevibilità di tutti i reclami entro il termine prescritto. Ha dichiarato 3 reclami ricevibili, 4 parzialmente ricevibili e 12 irricevibili (figura 7).

I motivi di irricevibilità erano i seguenti: i) in 10 casi i reclami formulavano accuse che esulavano dal mandato del controllore; ii) in 10 casi il controllore ha ritenuto le accuse manifestamente prive di pregio, in quanto non comprovate ([16]) o infondate ([17]); iii) in 10 casi i reclami formulavano accuse ripetitive (cfr. la sottosezione 4.1.4 della relazione di attività); iv) in 9 casi i reclamanti non hanno rispettato i termini stabiliti dall'articolo 9 ter, paragrafo 2; e v) in un caso il reclamo è stato presentato da un soggetto che non era una persona interessata (figura 8).

*Figura 7*

**ricevibilità dei reclami ricevuti nel 2025**

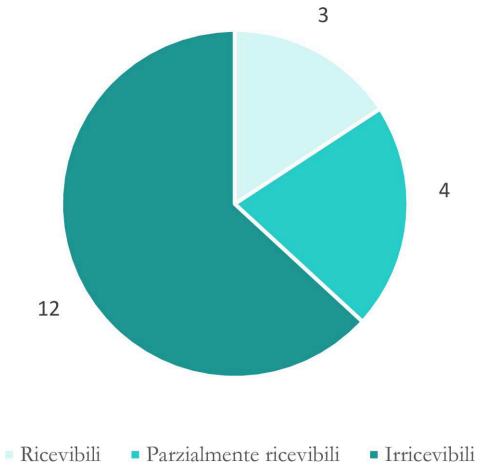
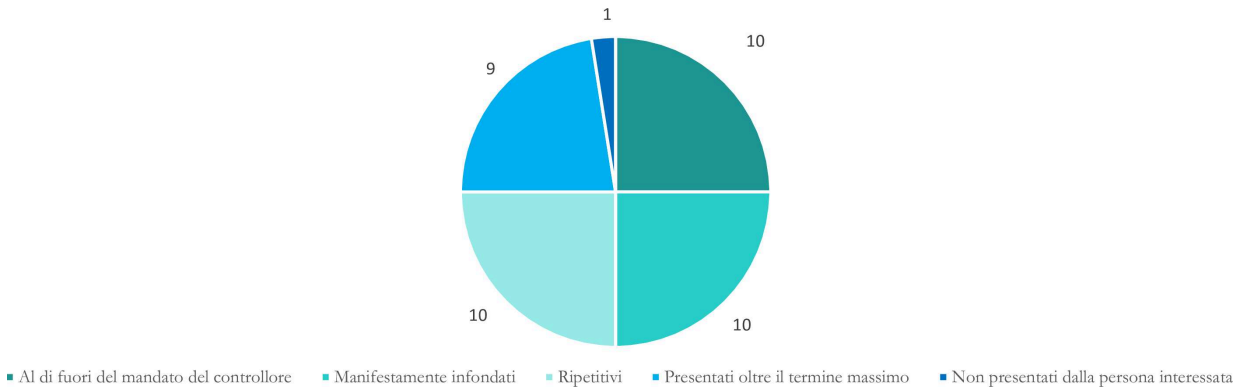



*Figura 8*

**motivi di irricevibilità dei reclami ricevuti nel 2025 (inclusi i reclami parzialmente ricevibili)**




([16]) I reclami non comprovati contengono accuse che non sono suffragate da prove chiare o che sono internamente contraddittorie.
([17]) I reclami manifestamente infondati contengono accuse palesemente false o rimostranze futili.

4.1.1. *Termine massimo di un mese per la presentazione di un reclamo*

Anche nel 2025 la ricevibilità è rimasta un «garante» importante nell'ambito 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. Come indicato in precedenza, l'articolo 9 ter, paragrafo 2, del regolamento OLAF stabilisce un duplice termine massimo per la presentazione di un reclamo al controllore. In conformità di tale disposizione, i reclami devono essere presentati: i) entro un mese dal momento in cui il reclamante è venuto a conoscenza dei fatti che costituiscono la presunta violazione; o ii) entro un mese dalla conclusione dell'indagine, se quest'ultima è stata chiusa. Per le indagini concluse il regolamento OLAF stabilisce un'ulteriore condizione di ricevibilità più restrittiva: **il reclamo deve essere presentato non oltre un mese dopo la conclusione dell'indagine, a prescindere dal momento in cui il reclamante viene a conoscenza dei fatti pertinenti** (articolo 9 ter, paragrafo 2, del regolamento OLAF).

Il controllore riconosce che tale condizione indubbiamente restrittiva applicabile alle indagini concluse è intesa a preservare l'efficacia sia di qualsiasi procedura di seguito a livello nazionale o dell'UE sia delle sue proposte di soluzioni e raccomandazioni nel caso specifico. 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 tali autorità avvalendosi dei rimedi giudiziari o amministrativi disponibili.

Nonostante la sua giustificazione funzionale, in alcuni casi il termine perentorio di un mese per la presentazione di reclami relativi a indagini concluse può destare preoccupazioni per quanto riguarda la certezza del diritto e l'equità ([18]). Tale aspetto è particolarmente problematico, dato che il regolamento OLAF non impone attualmente all'OLAF di informare le persone interessate della data esatta di chiusura di un'indagine che implichi constatazioni che le riguardano. Di conseguenza è possibile che il termine di un mese inizi a decorrere all'insaputa della persona interessata, il che potrebbe, nella pratica, privarla di un accesso effettivo al meccanismo di reclamo.

In uno dei reclami presentati nel 2025, il controllore si è trovato proprio di fronte a tale situazione e ha dovuto trovare un equilibrio tra la rigorosa applicazione dei requisiti di ricevibilità di cui all'articolo 9 ter, paragrafo 2, del regolamento OLAF (che avrebbe portato a dichiarare il reclamo irricevibile in quanto presentato oltre il termine massimo) e i principi generali di equità e buona amministrazione sanciti dall'articolo 41 della Carta.

Nel caso in questione, l'OLAF aveva informato il reclamante della possibilità di presentare un reclamo al controllore solo dopo la scadenza del termine di un mese. **Il controllore ha pertanto ritenuto che, date le circostanze eccezionali del caso, l'applicazione automatica dell'articolo 9 ter, paragrafo 2, primo comma, ultima frase, del regolamento OLAF avrebbe compresso i principi di equità e buona amministrazione** sanciti dall'articolo 41 della Carta. Il controllore ha concluso che, quando l'OLAF ha informato il reclamante della possibilità di presentare un reclamo al controllore, intendeva far sì che tale notifica segnasse l'inizio della decorrenza del termine. Questa era l'unica interpretazione che non avrebbe reso inefficace l'articolo 9 ter, paragrafo 2, del regolamento OLAF, garantendo nel contempo che, nella pratica, al reclamante non fosse negato l'accesso al meccanismo di reclamo. Il reclamo è stato pertanto giudicato ricevibile.

Alla luce di quanto precede, il controllore ha individuato **il termine perentorio per la presentazione dei reclami**, in particolare nel caso delle indagini concluse, ma non solo, **come una questione che merita un'attenta considerazione nel contesto della valutazione e della successiva revisione del regolamento OLAF** ([19]).

([18]) Cfr. la relazione di attività del controllore delle garanzie procedurali – 2022 (GU C 248 del 13.7.2023, pag. 1), sottosezione 3.3.1; la relazione di attività del controllore delle garanzie procedurali – 2023 (GU C, C/2024/5673, 23.9.2024), sezione 4.1; e la relazione di attività del controllore delle garanzie procedurali – 2024 (GU C, C/2025/4511, 7.8.2025), sezione 4.1.

([19]) Cfr. il parere del controllore sulla valutazione dell'applicazione e dell'impatto del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, disponibile all'indirizzo https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%20CTR%20Opinion%20on%20evaluation.pdf, proposte 9 e 16.

4.1.2. *Reclami che esulano dal mandato del controllore*

Il lavoro quotidiano svolto dall'OLAF comporta il trattamento di grandi quantità di dati personali, compresi dati sensibili. L'OLAF può anche svolgere attività di indagine, come operazioni di informatica forense, che potrebbero essere percepite come invasive dal punto di vista della protezione dei dati personali. Non sorprende pertanto che nel corso del 2025 numerosi reclamanti abbiano avanzato accuse relative alla violazione del diritto alla protezione dei loro dati di carattere personale, sancito dall'articolo 8 della Carta e dal regolamento (UE) 2018/1725 («regolamento UE sulla protezione dei dati») ([20]).

Come sottolineato in precedenza dal controllore ([21]), sebbene il suo mandato comprenda la verifica del rispetto dei diritti fondamentali da parte dell'OLAF, **l'UE dispone di un'autorità di controllo indipendente, il Garante europeo della protezione dei dati (GEPD)**, titolare di una serie di responsabilità per quanto riguarda il diritto alla riservatezza e il diritto alla protezione dei dati. L'articolo 52 del regolamento UE sulla protezione dei dati stabilisce che il GEPD ha il compito di sorvegliare e assicurare l'applicazione del regolamento e di qualunque altro atto dell'Unione relativo alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte di un'istituzione o di un organo dell'Unione. Poiché l'UE ha istituito **un apposito organo per garantire il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali**, vale a dire il GEPD, è a quest'ultimo, e non al controllore, che compete la gestione dei reclami relativi a presunte violazioni delle norme in materia di protezione dei dati. In base a tali norme, chiunque può presentare un reclamo al GEPD entro due anni da quando è venuto a conoscenza dei fatti su cui si basa il reclamo. Ai fini della trasparenza, nelle disposizioni di attuazione il controllore ha incluso una disposizione corrispondente che tiene conto di tale ripartizione delle competenze ([22]).

Nel valutare il rispetto generale delle garanzie procedurali da parte dell'OLAF, il controllore, pur non trattando le accuse riguardanti esclusivamente l'interpretazione e l'applicazione del regolamento UE sulla protezione dei dati, terrà comunque conto degli aspetti relativi alla riservatezza e alla protezione dei dati.

4.1.3. *Questioni pendenti nell'ambito di procedimenti giudiziari*

Durante l'anno di riferimento, il controllore ha trattato un reclamo che verteva su fatti che erano oggetto di un procedimento giudiziario pendente dinanzi al Tribunale. L'articolo 6 delle disposizioni di attuazione impone al controllore di chiudere un caso qualora apprenda che **i fatti presentati nel reclamo sono o sono stati oggetto di un procedimento giudiziario**. Di conseguenza, come nel 2023 ([23]), il controllore ha interrotto l'esame del reclamo per quanto riguardava le accuse pendenti dinanzi al Tribunale e ha dichiarato ricevibili le restanti accuse.

Il caso ha evidenziato una lacuna legislativa nel regolamento OLAF, il quale non contiene alcuna disposizione esplicita riguardante l'interazione tra il meccanismo di reclamo e i procedimenti giudiziari dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali o dell'UE. Tale lacuna crea incertezza sia per i reclamanti sia per l'amministrazione riguardo a come dovrebbero essere trattati i reclami quando le questioni alla base degli stessi sono già oggetto di procedimenti giudiziari. Poiché il meccanismo di reclamo ha lo scopo di integrare le azioni intraprese dinanzi ad autorità giudiziarie quali il Tribunale o la Corte di giustizia dell'Unione europea, non di operare parallelamente ad esse, l'assenza di una disposizione esplicita nel regolamento OLAF implica che la stessa questione potrebbe essere esaminata contemporaneamente dal controllore e da un'autorità giudiziaria. Tale duplicazione potrebbe portare a valutazioni incoerenti dei fatti.

Per questi motivi, il controllore ha invitato i colegislatori dell'UE a modificare l'articolo 9 ter del regolamento OLAF al fine di includere un chiaro obbligo per il controllore di chiudere un caso quando la questione alla base dello stesso è pendente dinanzi a organi giurisdizionali nazionali o dell'UE ([24]).

([20]) Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE, PE/31/2018/REV/1 (GU L 295 del 21.11.2018, pag. 39).

([21]) Cfr. la relazione di attività del controllore delle garanzie procedurali – 2022, sottosezione 3.3.2.

([22]) L'articolo 5, paragrafo 3, delle disposizioni di attuazione stabilisce che «*[i]l controllore dichiara inoltre irricevibili i reclami che sollevano questioni che rientrano nelle competenze del garante europeo della protezione dei dati (GEPD), ovvero reclami relativi all'applicazione del regolamento (UE) 2018/1725 e al rispetto del diritto fondamentale alla protezione dei dati personali*».

([23]) Cfr. la relazione di attività del controllore delle garanzie procedurali – 2023, op. cit., sezione 4.3.

([24]) Cfr. il parere del controllore sulla valutazione dell'applicazione e dell'impatto del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, op. cit., proposta 19.

4.1.4. *Interruzione della corrispondenza riguardante reclami ripetitivi*

Il controllore non ha riscontrato reclami contenenti un linguaggio abusivo durante l'anno di riferimento. Tuttavia si è trovato di fronte a situazioni in cui i reclamanti hanno ripetutamente presentato reclami contenenti le stesse accuse, nonostante le questioni fossero già state affrontate mediante una decisione motivata che dichiarava il reclamo irricevibile o una decisione definitiva nel merito. Il controllore si è inoltre occupato di casi in cui i reclamanti hanno presentato un ampio numero di reclami riguardanti questioni marginali o non pertinenti alle indagini dell'OLAF. Simili condotte rischiano di distogliere il meccanismo di reclamo dal suo scopo principale, vale a dire l'effettiva tutela dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali per le persone interessate dalle indagini dell'OLAF. Tali pratiche possono inoltre gravare di un onere amministrativo sproporzionato sia il controllore che il segretariato, richiedendo l'assegnazione di tempo e risorse a questioni che non contribuiscono in modo sostanziale alla tutela dei diritti che il meccanismo ha lo scopo di salvaguardare. Garantire che la procedura di reclamo rimanga incentrata su rimostranze fondate e pertinenti è dunque essenziale per preservarne l'efficacia e la credibilità.

Il controllore osserva che il regolamento OLAF non contiene esplicitamente una disposizione che gli consenta di dichiarare i reclami abusivi e/o ripetitivi. Per colmare tale lacuna, **il controllore** ha definito una procedura interna all'articolo 5, paragrafo 4, delle disposizioni di attuazione e **ha elaborato una prassi amministrativa volta ad attenuare il potenziale uso improprio del meccanismo di reclamo**. Tale pratica prevede la registrazione del reclamo come nuovo reclamo e l'emissione di una decisione formale di irricevibilità, corredata di un primo avvertimento al reclamante in cui viene precisato che qualsiasi ulteriore comunicazione o reclamo sulla questione sarà considerato ripetitivo e non verrà più valutato. Nella stessa decisione si informa inoltre il reclamante che la corrispondenza sulla questione sarà interrotta, conformemente al codice di buona condotta amministrativa della Commissione ([25]). **Qualsiasi ulteriore comunicazione o reclamo che il reclamante dovesse presentare sulla stessa questione sarà trattato come abusivo**.

Nel 2025 vi sono stati **4 casi** in cui i reclamanti hanno formulato accuse su questioni che erano già state affrontate dal controllore mediante una decisione di irricevibilità motivata o una decisione definitiva nel merito. Di conseguenza, attenendosi alla prassi amministrativa di cui sopra, **il controllore ha deciso di interrompere le comunicazioni su tali questioni**.

## 4.2 **Procedimento in contraddittorio**

Dopo aver completato la propria valutazione preliminare dei reclami, il controllore ha invitato l'OLAF a formulare il proprio parere sui 7 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 formulato da quest'ultimo.

In linea di principio, il controllore cerca di garantire, per quanto possibile, la piena applicazione del **principio della procedura in contraddittorio**. A tutte le parti è stata pertanto data la possibilità di far valere il loro punto di vista e di presentare documenti giustificativi. In linea di principio, ogni parte è stata inoltre informata delle comunicazioni dell'altra parte e ha potuto presentare osservazioni in merito. Tuttavia in 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 proteggere la riservatezza e l'efficienza delle indagini pertinenti nei casi in cui le risposte dell'OLAF rivelerebbero i suoi metodi di lavoro, gli impedirebbero di raccogliere le prove necessarie o addirittura comprometterebbero la strategia generale di indagine. In tali casi il controllore ha convenuto con l'OLAF che quest'ultimo avrebbe fornito: i) una versione non riservata delle sue risposte da inviare al reclamante, affinché quest'ultimo potesse comprendere le ragioni alla base della posizione dell'OLAF 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**. Tale prassi è attualmente formalizzata nell'articolo 10 degli accordi di lavoro ([26]).

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

([25]) Cfr. la decisione (UE) 2024/3083 della Commissione, del 4 dicembre 2024, che istituisce un codice di buona condotta amministrativa del personale della Commissione europea nei suoi rapporti con il pubblico (GU L, 2024/3083, 5.12.2024).

([26]) Cfr. la nota 10.

### 4.3 **Invito a risolvere il reclamo**

**In uno dei casi ricevibili definiti nel 2025, il controllore ha invitato l'OLAF ad avviare l'azione per risolvere il reclamo a norma dell'articolo 9 ter, paragrafo 3, del regolamento OLAF**. Nel caso in questione, il reclamante aveva espresso perplessità circa l'equità e l'imparzialità dell'OLAF nello svolgimento dell'indagine, in particolare durante una specifica attività volta alla raccolta di prove presso l'ufficio del reclamante ([27]). Sulla base dell'esame del fascicolo del caso, al quale il controllore ha avuto un accesso speciale ([28]), e delle osservazioni delle parti, il controllore ha riscontrato una violazione: i) del **diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare** di cui all'articolo 7 della Carta; e ii) del **diritto a una buona amministrazione** di cui all'articolo 41 della Carta, in combinazione con il diritto di essere trattati con equità, dignità e cortesia durante l'intero processo di indagine.

Il controllore ha pertanto proposto all'OLAF di adottare misure specifiche per risolvere il reclamo. In particolare, il controllore ha invitato l'OLAF, tra l'altro, a escludere i membri del personale che avevano agito in violazione dei diritti del reclamante da qualsiasi ulteriore coinvolgimento nell'indagine. Il controllore ha inoltre invitato l'OLAF a inviare al reclamante una lettera formale che riconoscesse le violazioni individuate dal controllore nel corso dell'indagine e specificasse le misure adottate per far fronte alle carenze pertinenti. Tutte le proposte di soluzione sono state pienamente attuate dall'OLAF, con soddisfazione del controllore, che ha quindi chiuso il caso senza formulare una raccomandazione.

### 4.4 **Decisioni di chiusura**

Alla fine del 2025 il controllore aveva adottato **decisioni di chiusura su 6 reclami**: un reclamo del 2024 e 5 reclami (ricevibili e parzialmente ricevibili) presentati nel 2025 ([29]).

Il controllore ha valutato una varietà di accuse e ha sviluppato ulteriormente il quadro concettuale per la valutazione dei reclami. Inoltre quasi quattro anni di attività dimostrano l'importanza della valutazione del controllore: una decisione di chiusura non ha il solo scopo di **invitare l'OLAF a colmare le carenze di un'indagine**, nel caso in cui vengano riscontrate violazioni. Essa **rafforza anche la legittimità delle indagini dell'OLAF e costituisce un'importante opportunità di apprendimento per i reclamanti** qualora il controllore non rilevi alcuna violazione a seguito di una procedura in contraddittorio e una valutazione giuridica approfondita.

Il controllore non ha riscontrato alcuna violazione delle garanzie procedurali e dei diritti dei reclamanti in 5 reclami. Per quanto riguarda il reclamo rimanente, il controllore ha chiuso il caso a seguito di una risposta positiva dell'OLAF al suo invito a risolvere il reclamo conformemente all'articolo 9 ter, paragrafo 3, del regolamento OLAF (ossia a una proposta di soluzione). Sebbene negli altri 5 casi non sia stata riscontrata alcuna violazione nelle circostanze specifiche del caso, il controllore ha individuato pratiche che potrebbero comunque destare preoccupazioni in caso di reiterazione in altri contesti. In tali casi, il controllore ha richiamato l'attenzione dell'OLAF su tali aspetti mediante *obiter dicta* (osservazioni incidentali) nella decisione di chiusura.

In tali *obiter dicta*, il controllore ha invitato l'OLAF a tenere conto delle considerazioni pertinenti nello svolgimento delle sue indagini future e, se del caso, a riflettere su eventuali adeguamenti delle sue pratiche. Tale approccio consente al controllore non solo di valutare la conformità nei singoli casi, ma anche di contribuire al continuo miglioramento delle pratiche di indagine dell'OLAF, al fine di prevenire potenziali violazioni delle garanzie procedurali per le persone interessate in situazioni analoghe in futuro. Come spiegato più dettagliatamente nella sezione 8 della presente relazione di attività, il ragionamento giuridico sviluppato in diverse decisioni, anche negli *obiter dicta*, ha contribuito direttamente a modifiche degli orientamenti in merito alle procedure di indagine per il personale dell'OLAF («orientamenti in merito alle procedure di indagine»), estendendo in tal modo l'impatto dei singoli casi al di là del loro contesto fattuale immediato.

Il controllore ha inoltre avuto l'opportunità di richiamare l'attenzione dell'OLAF sull'importanza di mantenere una comunicazione chiara con i reclamanti e di utilizzare in modo coerente la terminologia contenuta nelle versioni linguistiche ufficiali del regolamento OLAF quando comunica in lingue diverse dall'inglese.

([27]) Per maggiori dettagli sulle questioni di merito del reclamo, cfr. la sottosezione 5.1.2 e la sezione 5.2.
([28]) Cfr. la nota 9.
([29]) Il controllore ha dichiarato ricevibili 7 reclami presentati nel corso del 2025. Tuttavia nel corso dello stesso anno ha adottato decisioni di chiusura nel merito per 5 di essi. Come indicato nella sezione 2, le decisioni sugli altri 2 reclami ricevibili sono state adottate nel primo semestre del 2026.

Inoltre, come ulteriormente spiegato più avanti, il controllore ha potuto contribuire a chiarire l'applicazione delle garanzie procedurali e dei diritti fondamentali delle persone interessate nel caso in cui emergano nuove prove nel corso di un'indagine dell'OLAF in merito a potenziali condotte criminose che rientrano nell'ambito di competenza della Procura europea («EPPO»). In particolare, il controllore ha esaminato l'interazione tra la possibilità di presentare osservazioni a norma dell'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento OLAF e l'applicabilità dell'eccezione di cui all'articolo 12 quater, paragrafo 7, del medesimo regolamento in situazioni in cui l'OLAF segnala all'EPPO possibili condotte criminose.

## 5. **Aspetti sostanziali: panoramica delle principali conclusioni del controllore**

Nel 2025 il controllore ha trattato una varietà di argomenti sollevati dai reclamanti in merito alle garanzie procedurali e alle norme applicabili alle indagini dell'OLAF. Grazie al suo accesso speciale ai fascicoli delle indagini pertinenti, il controllore ha potuto valutare ciascun reclamo sulla base di tutte le prove e le 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 o di *obiter dicta*.

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

### 5.1. **Diritti della difesa**

Come nel 2024, la violazione dei diritti della difesa nell'ambito di un'indagine dell'OLAF è stata l'accusa più frequente che il controllore ha dovuto valutare nel corso dell'anno di riferimento. La varietà degli argomenti a sostegno sollevati ha consentito al controllore di valutare molte delle sfumature di tali diritti procedurali fondamentali.

#### 5.1.1. *Diritto di essere informati*

In un caso, un reclamante ha sostenuto che l'OLAF avesse violato l'**articolo 9, paragrafo 3, del regolamento OLAF omettendo di fornirgli informazioni sulla fase dell'indagine**. Secondo il reclamante, i principi generali di buona amministrazione impongono che a qualsiasi persona interessata da un'indagine dell'OLAF siano fornite quantomeno informazioni minime sullo stato di avanzamento dell'indagine.

Il controllore ha colto l'occasione per chiarire l'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento OLAF e i diritti che esso conferisce alle persone interessate. Ha innanzitutto osservato che la disposizione esige che l'OLAF informi un funzionario o un agente di un'istituzione dell'UE che potrebbe essere personalmente coinvolto in un'irregolarità, a condizione che ciò non comprometta lo svolgimento dell'indagine. In tal senso, l'articolo 9, paragrafo 3, stabilisce che «*[n]on appena emerga da un'indagine che un funzionario, un altro agente, un membro di un'istituzione o organo, un dirigente di un organismo, o un membro del personale possono essere una persona interessata, tale funzionario, altro agente, membro di un'istituzione o organo, dirigente di un organismo, o membro del personale ne è informato*». Analogamente, l'articolo 28, paragrafo 1, degli orientamenti in merito alle procedure di indagine impone all'OLAF di informare i membri, i funzionari o gli altri agenti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE non appena sono individuati come persone interessate ([30]).

([30]) Le indagini oggetto dei reclami trattati dal controllore nel 2025 sono state condotte conformemente agli orientamenti in merito alle procedure di indagine del 2021, disponibili all'indirizzo https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf.
Gli orientamenti sono stati successivamente modificati e sostituiti da una nuova versione, entrata in vigore il 1° gennaio 2026, disponibile all'indirizzo https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf. Al fine di adottare un approccio lungimirante e aiutare il lettore a comprendere il quadro giuridico attualmente applicabile alle indagini dell'OLAF e l'interpretazione dello stesso da parte del controllore, i riferimenti agli orientamenti del 2021 originariamente contenuti nelle decisioni del controllore sono stati adattati nella presente relazione annuale per fare invece riferimento alle corrispondenti disposizioni degli orientamenti del 2026. Nel caso in esame, il controllore ha fatto riferimento alle pertinenti disposizioni degli orientamenti del 2021 nella decisione, ma le dichiarazioni e le conclusioni formulate dal controllore sono ugualmente applicabili alle pertinenti disposizioni degli orientamenti del 2026. L'articolo 9, paragrafo 2, degli orientamenti del 2021 stabiliva, con una formulazione analoga, che l'unità investigativa dovesse informare quanto prima i membri, i funzionari o gli altri agenti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE del loro possibile coinvolgimento in un'indagine in corso.

Il controllore ha inoltre osservato che il diritto di una persona di essere informata del proprio status di persona interessata è esplicitamente riconosciuto solo nel contesto delle indagini interne. Per contro, il regolamento OLAF non riconosce espressamente il diritto di essere informati alle persone interessate da indagini esterne, lasciando meno chiaramente definite le tempistiche e le modalità esatte della notifica.

Il controllore ha sottolineato che nella causa *LA International Cooperation Srl/Commissione* ([31]), il Tribunale ha confermato le sue precedenti statuizioni nella causa *Oikonomopoulos/Commissione* ([32]), stabilendo che l'obbligo di informare una persona interessata nel contesto di un'indagine dell'OLAF, di cui all'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento OLAF, **si applica anche alle indagini esterne**. Secondo tale giurisprudenza, qualora nel corso di un'indagine esterna emerga che una persona fisica o giuridica possa esserne interessata, tale persona fisica o giuridica dovrebbe essere informata del suo status di persona interessata, a condizione che la notifica non pregiudichi lo svolgimento dell'indagine o di eventuali procedimenti investigativi di competenza di un'autorità giudiziaria nazionale.

In linea con la giurisprudenza del Tribunale, il controllore ha sostenuto che il regolamento OLAF dovrebbe riconoscere esplicitamente il diritto delle persone interessate da **indagini esterne** di essere informate *il prima possibile* del loro status di persone interessate. Di conseguenza nel suo parere sulla valutazione dell'applicazione e dell'impatto del regolamento OLAF, il controllore ha proposto di modificare l'articolo 9, paragrafo 3, conformemente alla giurisprudenza esistente degli organi giurisdizionali dell'UE ([33]).

Tuttavia, nel caso specifico analizzato dal controllore, il reclamante non si è concentrato sul fatto di essere stato informato o meno del proprio status di persona interessata. Al contrario, le affermazioni del reclamante riguardavano il suo presunto diritto di essere informato dello stato di avanzamento dell'indagine. In tale contesto, il controllore ha sottolineato che **il regolamento OLAF non riconosce il diritto di essere informati della fase esatta o dello stato di avanzamento di un'indagine in corso** o delle attività di indagine svolte dall'OLAF. Di conseguenza il controllore ha ritenuto che la rimostranza del reclamante non fosse comprovata.

5.1.2. *Diritto di essere assistiti da una persona di propria scelta*

In due reclami il controllore ha affrontato la questione del diritto della persona interessata di essere assistita da una persona di sua scelta e del diritto di non autoaccusarsi nell'ambito di indagini interne. In entrambi i casi, i reclamanti hanno sostenuto che l'OLAF non avesse fornito loro spiegazioni sufficienti in merito ai loro diritti della difesa, in particolare il diritto di essere assistiti da un avvocato e il diritto di non autoaccusarsi, all'avvio di un'ispezione dei locali presso un'istituzione, un organo o un organismo. In entrambi i casi, il controllore ha riconosciuto che, **nel contesto delle indagini interne, l'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), del regolamento OLAF non fa esplicito riferimento al diritto della persona interessata di essere assistita da un avvocato durante un'ispezione**. Né fa riferimento al diritto della persona interessata di essere informata quando l'OLAF effettua un'ispezione del suo ufficio. Di fatto, l'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), conferisce all'OLAF il diritto di «*accesso senza preavviso e senza ritardo alle informazioni e ai dati pertinenti, relativi alla questione oggetto dell'indagine,* […] *detenuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi, nonché ai locali dei medesimi*». L'articolo 47, paragrafo 1, degli orientamenti in merito alle procedure di indagine ([34]) specifica inoltre che l'OLAF può effettuare ispezioni dei locali in qualsiasi momento nel corso di un'indagine.

Dal quadro giuridico applicabile risulta che **la presenza della persona interessata, o del suo avvocato, non è un prerequisito per la legittimità di un'ispezione dei locali effettuata dall'OLAF**. Se necessario, l'OLAF può effettuare un'ispezione anche in assenza della persona interessata, a condizione che sia presente un altro membro del personale o un agente di sicurezza dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo dell'UE in questione. L'OLAF non ha pertanto un chiaro obbligo, a norma del regolamento OLAF, di informare le persone interessate da indagini interne della possibilità di essere assistite da un avvocato durante un'ispezione del loro ufficio.

([31]) Cfr. la sentenza del 29 giugno 2022, *LA International Cooperation Srl/Commissione*, T-609/20, ECLI:ECLI:EU:T:2022:407, punti 22 e 23.
([32]) Cfr. la sentenza del 20 luglio 2016, *Oikonomopoulos/Commissione*, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, punti 229 e 230.
([33]) Cfr. il parere del controllore sulla valutazione dell'applicazione e dell'impatto del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, op. cit., proposta 3.
([34]) Come spiegato nella nota 29, il controllore ha fatto riferimento alle pertinenti disposizioni degli orientamenti del 2021 nella decisione, ma le dichiarazioni e le conclusioni formulate dal controllore sono ugualmente applicabili alle pertinenti disposizioni degli orientamenti del 2026. Nel caso in esame, il controllore osserva che l'articolo 17, paragrafi 1 e 4, degli orientamenti del 2021 corrispondono, in sostanza, all'articolo 47 degli orientamenti del 2026.

Nei casi specifici in esame, il controllore ha concluso che l'OLAF non ha violato i diritti della difesa dei reclamanti e ha agito nel rispetto del quadro giuridico applicabile. Inoltre dal fascicolo e dalle osservazioni delle parti in entrambi i casi è emerso che, nella pratica, i reclamanti avevano la possibilità di esercitare e hanno effettivamente esercitato i loro diritti della difesa.

Il controllore ha tuttavia osservato che, sebbene il regolamento OLAF non preveda un diritto formale all'assistenza legale nel contesto di un'ispezione dei locali effettuata dall'OLAF presso istituzioni, organi e organismi dell'Unione, esso non vieta neppure alle persone interessate di essere assistite da un avvocato. In entrambi i casi, il controllore ha ritenuto che **l'OLAF non possa impedire a una persona interessata di richiedere o ricevere assistenza legale** e che pertanto tale persona **abbia la possibilità di consultare un avvocato in qualsiasi momento** durante tali ispezioni. Tale possibilità non deve tuttavia costituire un ostacolo allo svolgimento di un'ispezione da parte dell'OLAF ([35]).

Il controllore ha inoltre sottolineato che, sebbene il quadro giuridico applicabile non prescriva le specifiche modalità con cui l'OLAF deve comunicare i suddetti diritti, a suo avviso, **data la loro importanza fondamentale, le informazioni sui diritti fondamentali e sulle garanzie procedurali riconosciuti alle persone interessate dovrebbero essere comunicate per iscritto, in quanto buona prassi amministrativa**. Inoltre, anche in assenza di un obbligo formale nel regolamento OLAF, il controllore ha incoraggiato l'OLAF ad adottare la prassi di **informare chiaramente le persone interessate, durante le ispezioni, della loro facoltà di richiedere consulenza legale qualora lo desiderino** ([36]).

5.1.3. *Possibilità di presentare osservazioni sui fatti accertati dall'OLAF*

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, l'OLAF deve dare a tale persona la possibilità di presentare le proprie osservazioni sui fatti che la riguardano. L'articolo 9, paragrafo 4, specifica inoltre come concedere tale possibilità, ossia fornendo una sintesi dei fatti.

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. Secondo la giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'UE, il diritto di essere ascoltati è parte integrante dei diritti della difesa e il rispetto di tali diritti costituisce un principio generale del diritto dell'Unione ([37]). Gli organi giurisdizionali dell'UE 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 ([38]).

Da tale giurisprudenza ([39]) risulta che l'obiettivo principale della sintesi dei fatti è garantire che la persona interessata sia a conoscenza dei fatti e delle prove che l'OLAF ha raccolto nel corso dell'indagine. Ciò consente alla persona di comprendere il procedimento nei suoi confronti e di esercitare il proprio diritto di difendersi fornendo osservazioni, spiegazioni o informazioni supplementari. Dando alla persona la possibilità di presentare osservazioni, l'OLAF garantisce l'equità e il rispetto del principio del giusto processo. Tale possibilità impedisce infatti che vengano adottate decisioni basate su informazioni incomplete o unilaterali, offrendo alla persona l'occasione di contestare eventuali fatti potenzialmente inesatti o incompleti presentati dall'OLAF. Infine, la possibilità di presentare osservazioni può anche contribuire a migliorare la qualità complessiva dell'indagine. La persona interessata potrebbe fornire informazioni trascurate dall'OLAF e potenzialmente in grado di incidere sull'esito dell'indagine. Il controllore ritiene che redigere una sintesi dei fatti e dare alle persone la possibilità di presentare osservazioni al riguardo sia una garanzia procedurale fondamentale per assicurare l'imparzialità e l'equità dell'indagine. Per il controllore è della massima importanza che la sintesi dei fatti fornita dall'OLAF alle persone interessate comprenda constatazioni chiare, oggettive e basate sui fatti, senza trarre conclusioni o effettuare una valutazione giuridica di tali fatti. Ciò garantisce l'equità del processo, protegge da qualsiasi pregiudizio o preconcetto nella fase investigativa e salvaguarda i diritti delle persone coinvolte.

In un caso, il reclamante ha sostenuto che l'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento OLAF e il suo diritto a un'indagine equa, imparziale e obiettiva fossero stati violati. Secondo il reclamante, **la sintesi dei fatti ricevuta conteneva non solo i fatti accertati dall'OLAF nel corso dell'indagine, ma anche conclusioni e interpretazioni soggettive di quest'ultimo**, che riflettevano un giudizio soggettivo e creavano ambiguità nel documento.

([35]) Cfr. il parere del controllore sulla valutazione dell'applicazione e dell'impatto del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, op. cit., proposta 4.
([36]) Ibidem, proposta 5.
([37]) Cfr. la sentenza del 19 ottobre 2022, *Sistem ecologica/Commissione*, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, punto 103; e la sentenza del 14 giugno 2016, *Marchiani/Parlamento*, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, punto 51 e giurisprudenza ivi citata.
([38]) Cfr. la sentenza del 4 giugno 2020, *SEAE/De Loecker*, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, punto 68.
([39]) Cfr. la sentenza del 4 giugno 2020, *SEAE/De Loecker*, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, punto 69; la 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; e la sentenza dell'11 dicembre 2014, *Boudjlida*, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, punti 37 e 59.

In termini generali, il controllore ha ricordato all'OLAF che dovrebbe essere prudente nel redigere la sintesi dei fatti, onde evitare di utilizzare qualsiasi formulazione che possa essere percepita dal reclamante come una valutazione qualitativa o dare l'impressione di una simile valutazione. Tuttavia, nel caso specifico, il controllore ha ritenuto che la formulazione utilizzata dall'OLAF nella sintesi dei fatti trasmessa al reclamante non violasse i diritti di quest'ultimo.

Il controllore ha constatato che la sintesi dei fatti era sufficientemente dettagliata da consentire al reclamante di comprendere la natura e la portata del procedimento nei suoi confronti e quindi di esercitare in modo significativo il suo diritto di essere ascoltato. Inoltre il controllore non ha riscontrato nella sintesi dei fatti alcuna valutazione conclusiva o dichiarazione che potesse essere considerata ambigua o che potesse essere interpretata come una valutazione soggettiva dell'OLAF tale da compromettere l'obiettività, l'imparzialità e l'equità dell'indagine. Il controllore ha confermato che i termini utilizzati dall'OLAF nella sintesi dei fatti si riferivano a elementi fattuali e contestuali concreti. Inoltre in tutte le sezioni pertinenti l'OLAF ha fornito ulteriori spiegazioni e informazioni fattuali di contesto affinché la persona interessata potesse comprendere appieno i fatti accertati dall'OLAF.

In un altro caso, il controllore ha avuto l'occasione di valutare l'**interazione tra la possibilità di presentare osservazioni a norma dell'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento OLAF e l'applicabilità dell'articolo 12 quater, paragrafo 7, del medesimo regolamento in situazioni in cui l'OLAF trasmette segnalazioni all'EPPO**.

Nel caso in esame, il reclamante ha sostenuto che l'OLAF avesse violato i suoi diritti a norma dell'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento OLAF, in quanto non gli ha dato la possibilità di presentare osservazioni sui fatti accertati prima di decidere di interrompere l'indagine, conformemente all'articolo 12 quater, paragrafi 5 e 7, del regolamento OLAF.

Nel caso in questione, il controllore ha sottolineato che, a norma dell'articolo 12 quater del regolamento OLAF, l'OLAF ha il rigoroso obbligo di segnalare all'EPPO qualsiasi condotta criminosa che possa ledere gli interessi finanziari dell'UE e che rientri nella sfera di competenza dell'EPPO quale definita al capo IV del regolamento EPPO. In base a tale disposizione, l'OLAF è tenuto a inviare senza indebito ritardo una segnalazione all'EPPO non appena viene a conoscenza del fatto che la condotta in questione può essere criminosa e rientra nelle competenze di quest'ultima. Se l'EPPO informa l'OLAF dell'avvio di un'indagine penale sugli stessi fatti, l'OLAF interrompe la propria indagine onde evitare duplicazioni e informa l'EPPO di conseguenza. A norma dell'articolo 12 quater, paragrafo 5, quando l'EPPO decide di avviare un'indagine, l'OLAF non può proseguire le proprie indagini sugli stessi fatti ([40]).

**In tale situazione, il controllore ha affermato che l'articolo 12 quater, paragrafo 7, del regolamento OLAF prevede espressamente un'eccezione al diritto di presentare osservazioni di cui all'articolo 9, paragrafo 4, del medesimo regolamento nei casi in cui l'OLAF interrompe un'indagine a seguito della trasmissione di una segnalazione all'EPPO.**

Nel caso in esame, il controllore ha confermato che l'OLAF non aveva concluso la propria indagine sulla base delle constatazioni effettuate nel corso della stessa a norma dell'articolo 11 del regolamento OLAF, ma aveva invece interrotto la propria indagine a norma dell'articolo 12 quater, paragrafo 5, del medesimo regolamento. Pertanto, nel rispetto degli obblighi derivanti dall'interazione tra il regolamento OLAF e il regolamento EPPO ([41]), l'OLAF: i) ha sospeso la propria indagine; ii) ha trasmesso una segnalazione di reato all'EPPO e, dopo essere stato informato del fatto che quest'ultima stava avviando un'indagine penale sugli stessi fatti; iii) ha interrotto la propria indagine; e iv) ha trasferito il fascicolo del caso all'EPPO. Il controllore ha inoltre confermato che, conformemente alle suddette disposizioni, l'OLAF non poteva trarre conclusioni sostanziali sul reclamante e aveva trasmesso le informazioni pertinenti in suo possesso all'EPPO affinché le valutasse.

([40]) L'articolo 12 quater, paragrafo 5, del regolamento OLAF prevede che in tali circostanze «*l'Ufficio interrompe la propria indagine sugli stessi fatti, tranne nei casi di cui agli articoli 12 sexies o 12 septies*». Quest'ultima precisazione è dovuta al fatto che, nell'ambito della cooperazione tra l'OLAF e l'EPPO, il quadro giuridico applicabile prevede la possibilità che l'OLAF svolga sia attività di sostegno sia indagini complementari mentre è in corso un'indagine dell'EPPO. In primo luogo, l'OLAF può sostenere o integrare l'attività dell'EPPO (in particolare: i) fornendo informazioni, analisi, comprese analisi forensi, competenze e sostegno operativo; ii) facilitando il coordinamento delle azioni specifiche delle autorità nazionali amministrative competenti e degli organi dell'Unione; e iii) conducendo indagini amministrative), a norma dell'articolo 12 sexies del regolamento OLAF. In secondo luogo, mentre l'EPPO svolge la sua indagine penale, anche l'OLAF può avviare un'indagine complementare, al fine di agevolare l'adozione di misure cautelari o di misure finanziarie, disciplinari o amministrative, conformemente alle disposizioni di cui all'articolo 12 septies del regolamento OLAF.

([41]) Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO») (GU L 283 del 31.10.2017, pag. 1).

Di conseguenza **l'indagine dell'OLAF non ha mai raggiunto il punto in cui il reclamante avrebbe potuto esercitare il suo diritto di presentare osservazioni sui fatti che lo riguardavano**, in quanto i fatti pertinenti non erano ancora stati accertati. Il controllore ha pertanto concluso che l'OLAF aveva agito nel pieno rispetto del quadro giuridico applicabile non dando al reclamante la possibilità di presentare osservazioni, in conformità dell'eccezione di cui all'articolo 12 quater, paragrafo 7, del regolamento OLAF.

Nonostante le proprie conclusioni, il controllore ha rassicurato il reclamante circa il fatto che i suoi diritti fondamentali e le garanzie procedurali avrebbero continuato a essere rispettati durante l'intera indagine dell'EPPO. Il reclamante avrebbe avuto la possibilità di presentare all'EPPO qualsiasi accusa o documentazione che avrebbe potuto presentare nella fase appropriata dell'indagine dell'OLAF. Inoltre i diritti fondamentali del reclamante e le garanzie procedurali avrebbero goduto di un elevato livello di protezione considerando che, a differenza delle indagini amministrative dell'OLAF, l'EPPO effettua indagini penali soggette alle rigorose garanzie procedurali di cui al capo VI del regolamento EPPO.

5.1.4. *Accesso al fascicolo e ai documenti menzionati nella sintesi dei fatti*

Nel corso del 2025 il controllore ha trattato anche un reclamo relativo a una presunta violazione dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali di cui all'**articolo 9, paragrafo 1, del regolamento OLAF**, compresi **i diritti della difesa e il diritto di essere ascoltati**, in relazione al rifiuto dell'OLAF di concedere al reclamante l'**accesso al fascicolo** dell'indagine in corso e a tutti i **documenti menzionati nella sintesi dei fatti**.

Il controllore ha innanzitutto sottolineato che: i) **l'accesso al fascicolo delle indagini dell'OLAF non è un diritto incluso tra le garanzie procedurali previste dall'articolo 9 del regolamento OLAF**; e ii) il regolamento OLAF non conferisce alla persona interessata il diritto di accedere a tutte le prove raccolte dall'OLAF, in quanto ciò potrebbe compromettere l'attività di quest'ultimo o eventuali azioni di seguito da parte delle autorità competenti qualora l'OLAF abbia formulato una raccomandazione. Di fatto, secondo la giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'UE ([42]), l'OLAF non è tenuto a concedere a una persona interessata da un'indagine l'accesso ai documenti oggetto di tale indagine o a quelli redatti dallo stesso OLAF a tal fine, poiché ciò potrebbe compromettere l'efficacia e la riservatezza del compito affidato all'OLAF e l'indipendenza di quest'ultimo. Come sottolineato dagli organi giurisdizionali dell'UE, il rispetto dei diritti della difesa di una persona interessata da un'indagine dell'OLAF è garantito in misura sufficiente dalle informazioni che essa riceve e dal fatto che tale persona ha la possibilità di presentare osservazioni sulla sintesi dei fatti al termine dell'indagine dell'OLAF e prima che siano redatte conclusioni che facciano riferimento nominativamente ad essa.

Dalla giurisprudenza applicabile degli organi giurisdizionali dell'UE risulta che **una persona interessata non ha il diritto di accedere al fascicolo di un'indagine dell'OLAF in corso**. **Il controllore ha pertanto concluso che il rifiuto dell'OLAF di concedere tale accesso non viola l'articolo 41 della Carta**.

Il reclamante ha inoltre sostenuto di non aver potuto esercitare efficacemente il proprio diritto di essere ascoltato in quanto non aveva accesso ai documenti menzionati nella sintesi dei fatti. A tale riguardo, il controllore ha rilevato che qualsiasi presunta violazione dei diritti della difesa, che comprendono il diritto di essere ascoltati, nel corso di un'indagine dell'OLAF deve essere esaminata in relazione alle informazioni ricevute dal reclamante e al fatto che gli sia stata data la possibilità di esprimere il proprio punto di vista ed essere ascoltato ([43]). Nel caso in esame, il controllore ha ritenuto che **l'OLAF avesse fornito una sintesi dei fatti sufficiente affinché il reclamante potesse esercitare il proprio diritto di essere ascoltato**. Il controllore ha inoltre osservato che il reclamante ha esercitato il proprio diritto di essere ascoltato e ha presentato osservazioni dettagliate all'OLAF in più occasioni. Il controllore ha pertanto concluso che **il reclamante ha potuto presentare le proprie osservazioni sui fatti accertati dall'OLAF, esprimendo il proprio punto di vista, e ha effettivamente goduto del diritto di essere ascoltato**. Infine, il controllore ha sottolineato che non sussiste alcuna disposizione che conferisca alla persona interessata il diritto di prendere posizione su ciascuna presentazione di elementi di prova o di esprimere un parere sulle conclusioni che l'OLAF può trarre ([44]).

([42]) Cfr. la sentenza del 20 luglio 2016, *Oikonomopoulos/Commissione*, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, punti da 238 a 240 e giurisprudenza ivi citata.
([43]) Ibidem.
([44]) Cfr. la sentenza del 6 giugno 2019, *Dalli/Commissione*, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, punti 143 e 144.

### 5.2. **Proporzionalità delle ispezioni dei locali e delle operazioni di informatica forense**

Le ispezioni dei locali e le operazioni di informatica forense sono attività di indagine considerate «di carattere invasivo» e pertanto sono soggette a norme specifiche ([45]). Nel corso del 2025 vi sono stati due casi in cui i reclamanti hanno contestato la proporzionalità di tali attività di indagine, in particolare per quanto riguardava dispositivi privati.

Prima di entrare nel merito dei due reclami, **il controllore ha esaminato in primo luogo i principi generali che disciplinano le operazioni di informatica forense dell'OLAF**.

*Quadro applicabile alle operazioni di informatica forense*

Nel contesto delle indagini interne, l'articolo 4 del regolamento OLAF consente all'OLAF di svolgere operazioni di informatica forense presso i locali delle istituzioni dell'UE. A tal fine, l'articolo 47, paragrafo 1, e l'articolo 53, paragrafo 1, degli orientamenti in merito alle procedure di indagine elencano sia le ispezioni dei locali sia le operazioni di informatica forense quali mezzi a disposizione delle unità investigative per raccogliere prove durante la fase di indagine.

L'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), del regolamento OLAF afferma in particolare che l'OLAF deve avere accesso senza preavviso e senza ritardo «*alle informazioni e ai dati pertinenti, relativi alla questione oggetto dell'indagine, a prescindere dal tipo di supporto sul quale sono conservati, detenuti dalle istituzioni,* […]*nonché ai locali dei medesimi*». L'articolo 47, paragrafo 3, degli orientamenti in merito alle procedure di indagine contiene disposizioni analoghe.

L'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), del regolamento OLAF specifica che l'OLAF può assoggettare a verifica **dispositivi privati** nel rispetto di **tre condizioni cumulative**: i) i dispositivi sono utilizzati a scopi lavorativi; ii) le condizioni specifiche a tal fine sono stabilite dalle decisioni interne adottate dalle istituzioni interessate; e iii) l'OLAF ha ragionevoli motivi per sospettare che il loro contenuto possa essere pertinente per l'indagine.

Il controllore ha inoltre sottolineato che, a norma dell'articolo 1, paragrafo 5, degli orientamenti in merito alle procedure di informatica forense per il personale dell'OLAF («orientamenti in merito alle procedure di informatica forense») ([46]), un'operazione di informatica forense consiste in **un'ispezione, un'acquisizione e un esame** tecnologici di supporti digitali e/o del relativo contenuto, effettuati da specialisti in materia di prove digitali dell'OLAF utilizzando attrezzature forensi e strumenti software. L'obiettivo è localizzare, individuare, raccogliere e/o acquisire e conservare dati che possono essere pertinenti per un'indagine e che possono essere utilizzati come elementi di prova in procedimenti amministrativi, disciplinari e giudiziari.

Nel corso di una procedura di informatica forense l'OLAF svolge le distinte operazioni seguenti: i) **raccolta** di informatica forense, ossia il processo di raccolta dei dispositivi fisici che contengono potenziali prove digitali ([47]); ii) **acquisizione** di informatica forense, ossia l'acquisizione (copia) di qualsiasi dato memorizzato su un supporto digitale mediante un processo di generazione di immagini forensi ([48]); iii) **visualizzazione preliminare** dei dati, che consiste in una prima verifica di un supporto digitale utilizzando un opportuno strumento forense per stabilire se possa contenere dati potenzialmente pertinenti per l'indagine (tale operazione può essere effettuata prima ([49]) o dopo ([50]) l'acquisizione digitale dei dati); e iv) **esame** di informatica forense, ossia il processo di analisi dei dati raccolti durante un'operazione di informatica forense ([51]).

([45]) A norma dell'articolo 47, paragrafo 2, degli orientamenti in merito alle procedure di indagine, tali attività possono essere svolte solo previa autorizzazione del direttore generale dell'OLAF. Quando l'unità investigativa pianifica un'attività di indagine che richiede l'autorizzazione del direttore generale, essa redige una richiesta di autorizzazione e la trasmette a un'unità specializzata dell'OLAF, il «gruppo incaricato della revisione» (cfr. l'articolo 36, paragrafo 2, degli orientamenti in merito alle procedure di indagine). Il gruppo incaricato della revisione verifica la legalità, la necessità e la proporzionalità dell'attività di indagine proposta e presenta al direttore generale un parere, sulla base del quale quest'ultimo prende una decisione (cfr. l'articolo 36, paragrafo 4, degli orientamenti in merito alle procedure di indagine). Tali garanzie procedurali sono coerenti con l'interpretazione del principio di proporzionalità da parte degli organi giurisdizionali dell'UE. In quanto principio generale del diritto dell'Unione, tale principio esige che gli atti delle istituzioni dell'UE siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non eccedano i limiti di quanto è necessario alla realizzazione di tali obiettivi. Cfr. a tale proposito la sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 340 e giurisprudenza ivi citata.

([46]) Cfr. gli orientamenti in merito alle procedure di informatica forense per il personale dell'OLAF, disponibili all'indirizzo https://anti-fraud.ec.europa.eu/investigations/digital-forensics_it.

([47]) Cfr. l'articolo 1, paragrafo 7, degli orientamenti in merito alle procedure di informatica forense.

([48]) Cfr. l'articolo 1, paragrafo 8, degli orientamenti in merito alle procedure di informatica forense.

([49]) Cfr. l'articolo 4, paragrafo 4, degli orientamenti in merito alle procedure di informatica forense.

([50]) Cfr. l'articolo 5, paragrafi 4, 5 e 6, degli orientamenti in merito alle procedure di informatica forense.

([51]) Cfr. l'articolo 8 degli orientamenti in merito alle procedure di informatica forense.

Il controllore ha inoltre affermato che gli orientamenti in merito alle procedure di indagine specificano ulteriormente che le operazioni forensi dovrebbero essere effettuate nel rispetto del **principio di necessità e proporzionalità e prestando particolare attenzione ai dispositivi che hanno una chiara indicazione di uso professionale** ([52]). Le operazioni di informatica forense possono comprendere anche l'accesso a dispositivi privati utilizzati a scopi lavorativi. Infine, l'esame e l'analisi dei dati raccolti nel corso dell'operazione di informatica forense devono **limitarsi all'estrazione dei dati necessari e pertinenti per l'indagine in questione**.

*Applicazione nei casi specifici*

Per quanto riguarda le circostanze specifiche dei due reclami nell'ambito dei quali sono state formulate le accuse in questione, in entrambi i casi il controllore ha rilevato che **i dispositivi digitali che erano stati forniti ai reclamanti da un'istituzione, un organo o un organismo erano di proprietà dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo in questione** ed erano stati forniti al reclamante in primo luogo a scopi lavorativi. Essi appartenevano all'istituzione, all'organo o all'organismo, che era il soggetto che «deteneva» i dispositivi e i dati in essi contenuti ai fini dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), del regolamento OLAF. Di conseguenza, a prescindere dall'uso specifico che ne faceva il reclamante, la loro raccolta e acquisizione era pienamente giustificata in base alla suddetta disposizione. In entrambi i casi, **il controllore ha potuto confermare, attraverso il suo accesso speciale al fascicolo del caso, che i dispositivi privati erano utilizzati a scopi lavorativi**. A tale riguardo, il controllore ha osservato che, **una volta individuato un uso professionale, la portata di tale uso (limitato o sostanziale) o il motivo dello stesso (di propria iniziativa o su richiesta) sono irrilevanti**. Di conseguenza in entrambi i casi il controllore ha ritenuto legittima la decisione dell'OLAF di raccogliere i dispositivi e acquisire i dati in essi contenuti a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), del regolamento OLAF.

*Analisi della proporzionalità*

**Per quanto riguarda la proporzionalità delle attività di indagine**, il controllore ha sottolineato quanto segue. Come confermato dal Tribunale, il potere degli investigatori dell'OLAF di accedere (alle stesse condizioni degli ispettori amministrativi nazionali e nel rispetto della legislazione nazionale) a tutte le informazioni e a tutti i documenti pertinenti necessari per il corretto svolgimento dei controlli e delle verifiche sul posto **non può essere interpretato in modo tale da consentire alla persona interessata di determinare i dati pertinenti ai fini di un'indagine dell'OLAF** ([53]).

Il controllore ha inoltre sottolineato che **non tutti i dati inizialmente acquisiti nel corso di un'ispezione e di un'operazione di informatica forense rientrano nel fascicolo dell'OLAF**. Conformemente all'articolo 8, paragrafo 4, degli orientamenti in merito alle procedure di informatica forense, **solo i dati pertinenti per l'indagine sono iscritti nel fascicolo del caso**. Nella pratica, l'immagine forense che l'OLAF acquisisce viene dapprima trasformata in un «fascicolo di lavoro forense», che è una copia dei dati forensi digitali acquisiti, ma in una forma che può essere «indicizzata» dall'OLAF. Una volta indicizzati i dati, l'OLAF può infine procedere alla «ricerca e individuazione» dei dati pertinenti per l'indagine. Se al termine della ricerca un fascicolo viene individuato come «pertinente» per l'indagine in corso, **esso diviene parte integrante del fascicolo dell'OLAF e diventa un elemento di prova che quest'ultimo può utilizzare**.

In uno dei reclami, la persona interessata ha persino sostenuto che avrebbe dovuto essere invitata a presentare osservazioni sull'elenco di parole chiave elaborato dagli investigatori dell'OLAF per cercare i dati acquisiti. A tale riguardo, il controllore ha ritenuto che discutere o concordare l'elenco con la persona interessata comprometterebbe l'indipendenza degli investigatori e pregiudicherebbe l'indagine. Il controllore ha sottolineato che l'OLAF svolge le proprie indagini in piena indipendenza a norma del regolamento OLAF. Pertanto **la scelta delle parole chiave è di esclusiva competenza degli investigatori e riflette la loro strategia investigativa, che l'OLAF non può condividere né concordare con terzi, in particolare con le persone interessate**. Analogamente, il controllore ha respinto la proposta del reclamante di sottoporre all'esame del controllore l'elenco delle parole chiave e la motivazione del loro utilizzo. Il controllore ha ribadito che spetta all'OLAF decidere, in ciascun caso, quali parole chiave possano essere pertinenti ai fini dell'indagine.

([52]) Come spiegato nella nota 29, il controllore ha fatto riferimento alle pertinenti disposizioni degli orientamenti in merito alle procedure di indagine del 2021 nella decisione, ma le dichiarazioni e le conclusioni formulate dal controllore sullo svolgimento delle operazioni forensi sono ugualmente applicabili alle pertinenti disposizioni degli orientamenti del 2026.

([53]) Cfr. la sentenza del Tribunale del 26 giugno 2019, *Vialto Consulting/Commissione*, T-617/17, ECLI:EU:T:2019:446, punto 67 (non pubblicata). Nella versione originale francese: «*En outre, ainsi que le fait valoir la Commission à juste titre, l'article 7, paragraphe 1, du règlement nº 2185/96 ne saurait être interprété d'une manière telle qu'il autorise la personne ou l'entité contrôlée à déterminer elle-même les données pertinentes aux fins d'une enquête de l'OLAF*».

Entrambi i reclamanti hanno contestato la durata del trattenimento dei loro dispositivi privati da parte dell'OLAF. In entrambi i casi, grazie al suo accesso speciale al fascicolo del caso, **il controllore ha confermato che l'OLAF ha trattenuto i dispositivi per il tempo necessario a completare l'acquisizione dei dati**. Tuttavia il controllore ha sottolineato che i telefoni cellulari stanno diventando universali e fondamentali per la vita quotidiana delle persone e ha invitato l'OLAF a riflettere su tale aspetto. Lungi dall'essere semplici dispositivi di comunicazione, oggi gli smartphone fungono da punti di accesso, ad esempio, ai sistemi bancari e di pagamento, ai sistemi di sicurezza domestica, alle risorse professionali, ai titoli di trasporto, alle applicazioni sanitarie e persino alla posizione e alla sicurezza dei minori. Negare l'accesso a tali dispositivi può quindi avere un impatto più profondo sulla sfera personale di una persona interessata rispetto ad alcuni anni fa. Sebbene nel caso specifico l'acquisizione del dispositivo privato del reclamante non fosse sproporzionata, il controllore ha incoraggiato l'OLAF a rimanere attento a tale aspetto e a garantire sempre che i telefoni cellulari personali siano trattenuti solo per il tempo strettamente necessario ai fini dell'indagine.

In entrambi i casi, il controllore ha ritenuto che le attività di indagine e le operazioni di informatica forense dell'OLAF: i) fossero state condotte conformemente alla legge; ii) perseguissero l'obiettivo legittimo di indagare su accuse di possibili condotte illecite dei reclamanti; e iii) fossero in linea con la portata e lo scopo dell'indagine, in quanto erano necessarie per dimostrare o confutare le accuse. Il controllore ha pertanto constatato che l'OLAF ha agito conformemente al quadro giuridico applicabile e alla procedura delineata negli orientamenti in merito alle procedure di informatica forense, senza trascendere l'ambito dell'indagine. Il controllore **non ha pertanto riscontrato alcuna violazione del principio di necessità e proporzionalità** nelle operazioni di informatica forense effettuate dall'OLAF.

### 5.3. **Lingue utilizzate**

In un caso, al controllore è stato chiesto di valutare se una persona interessata da un'indagine interna, che era un membro del personale dell'UE ([54]), avesse il diritto di chiedere che le informazioni o le comunicazioni trasmesse dall'OLAF in una delle sue lingue di lavoro (inglese) fossero fornite anche nella sua lingua madre.

Come affermato in precedenza dal controllore ([55]), l'obbligo delle istituzioni dell'UE a norma dell'articolo 41, paragrafo 4, della Carta di comunicare con i cittadini nella lingua da loro scelta si applica solo alle relazioni tra le istituzioni dell'Unione e i cittadini, non al personale dell'UE. Poiché il reclamante era un funzionario pubblico dell'UE, ci si attendeva che avesse una conoscenza approfondita dell'inglese. Inoltre l'inglese era una delle sue lingue di lavoro.

Come stabilito dalla giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'UE ([56]), **il diritto di utilizzare la lingua di propria scelta non è un diritto assoluto per il personale dell'UE**, poiché le istituzioni dell'Unione devono funzionare in modo efficiente. Di conseguenza il controllore ha constatato che il rifiuto dell'OLAF di fornire le traduzioni richieste non ha violato i diritti procedurali del reclamante.

## 6. **Adozione di accordi di lavoro tra il controllore e l'OLAF**

Una tappa fondamentale nella cooperazione tra l'OLAF e il controllore è stata la firma degli accordi di lavoro da parte del sig. Ville Itälä, ex direttore generale dell'OLAF, e della dott.ssa Julia Laffranque. Gli accordi sono **entrati in vigore il 18 luglio 2025** e sono disponibili al pubblico sul sito web del controllore ([57]).

Gli accordi di lavoro assicurano maggiore chiarezza nella gestione del meccanismo di reclamo e si rivelano uno strumento utile per garantire una cooperazione ancora più agevole ed efficace con l'OLAF. Gli accordi formalizzano e codificano le prassi consolidate che hanno già guidato la cooperazione costruttiva tra i due uffici. A tale riguardo, il controllore si compiace del dialogo costruttivo con l'OLAF durante l'intero processo di redazione, che ha consentito al testo di riflettere accuratamente i rispettivi mandati, ruoli ed esigenze operative di entrambe le parti.

([54]) Il personale dell'UE comprende i funzionari dell'UE e gli altri agenti assunti per contratto dall'Unione (come agenti temporanei, agenti contrattuali, agenti locali, consiglieri speciali e assistenti parlamentari accreditati).
([55]) Cfr. la relazione di attività del controllore delle garanzie procedurali – 2023, op. cit., sottosezione 4.4.5.
([56]) Cfr. la sentenza del 21 ottobre 2009, *V/Commissione*, F-33/08, ECLI:EU:F:2009:141, punti 170 e 171.
([57]) Cfr. la nota 10.

Nel pieno rispetto del quadro giuridico applicabile e dell'indipendenza sia dell'OLAF sia del controllore, gli accordi di lavoro precisano aspetti inerenti al processo di gestione dei reclami. Tali aspetti comprendono: i) la procedura da seguire dopo il ricevimento di un reclamo e il suo trattamento iniziale; ii) le azioni di raccolta di informazioni a disposizione del controllore; iii) la distinzione tra gli inviti a risolvere un reclamo a norma dell'articolo 9 ter, paragrafo 3, e le raccomandazioni del controllore a norma dell'articolo 9 ter, paragrafo 5, del regolamento OLAF; iv) il calcolo dei termini pertinenti; e v) la procedura da seguire quando l'OLAF o il controllore viene a conoscenza dell'avvio di un procedimento giudiziario o di indagini da parte del Mediatore europeo o del GEPD in merito a fatti che sono oggetto di un reclamo.

Altre disposizioni degli accordi di lavoro riguardano l'accesso alle informazioni relative ai casi nel sistema di gestione dei casi dell'OLAF, al quale il controllore ha un accesso speciale a norma dell'articolo 8, paragrafi 1 e 2, delle disposizioni di attuazione. Gli accordi di lavoro chiariscono inoltre: i) gli obblighi di informazione in capo all'OLAF nei confronti del controllore nell'ambito della gestione dei reclami; ii) la procedura da seguire quando al controllore e al segretariato è concesso l'accesso elettronico alle informazioni relative ai casi conservate nel sistema di gestione dei casi dell'OLAF; e iii) le modalità alternative con cui il controllore può accedere alle informazioni relative ai casi.

Come ulteriormente indicato nella relazione di attività, gli accordi di lavoro hanno anche formalizzato l'obbligo del controllore di garantire la riservatezza delle indagini dell'OLAF nell'ambito della gestione dei reclami. Gli accordi di lavoro vertono inoltre sulle situazioni in cui un reclamante può chiedere l'accesso al fascicolo del reclamo, nonché sul trattamento delle richieste di accesso del pubblico a documenti detenuti dal controllore a norma del regolamento (CE) n. 1049/2001 ([58]) e sulle disposizioni di attuazione del regolamento, allegate al regolamento interno della Commissione ([59]).

## 7. **Consultazione sulla valutazione del regolamento 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, il 15 settembre 2025 il direttore generale dell'OLAF ha chiesto formalmente il parere del controllore sulle disposizioni del regolamento OLAF relative alle garanzie procedurali e ai diritti fondamentali che rientrano nel mandato del controllore. Ciò è avvenuto nel contesto della valutazione, da parte della Commissione, dell'applicazione e dell'impatto del regolamento a norma dell'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento OLAF.

Il controllore ha accolto con favore l'opportunità di essere consultato su questa importante questione e si è avvalso della notevole esperienza acquisita durante il suo mandato ([60]). Nel suo parere, ha presentato in totale **31 proposte** di miglioramento in ambiti in cui la pratica ha dimostrato che occorrono garanzie più chiare, più solide o più efficaci ([61]).

Il parere verteva su sei ambiti principali: i) i diritti fondamentali e le garanzie procedurali (proposte 1-12); ii) il meccanismo di reclamo (proposte da 13 a 19); iii) la funzione del controllore (proposte da 20 a 25); iv) le relazioni tra il controllore e il direttore generale dell'OLAF (proposta 26); v) le relazioni tra il controllore e il comitato di vigilanza (proposte da 27 a 30); e vi) le relazioni con altri portatori di interessi (proposta 31) (figura 9).

([58]) Cfr. il regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43).

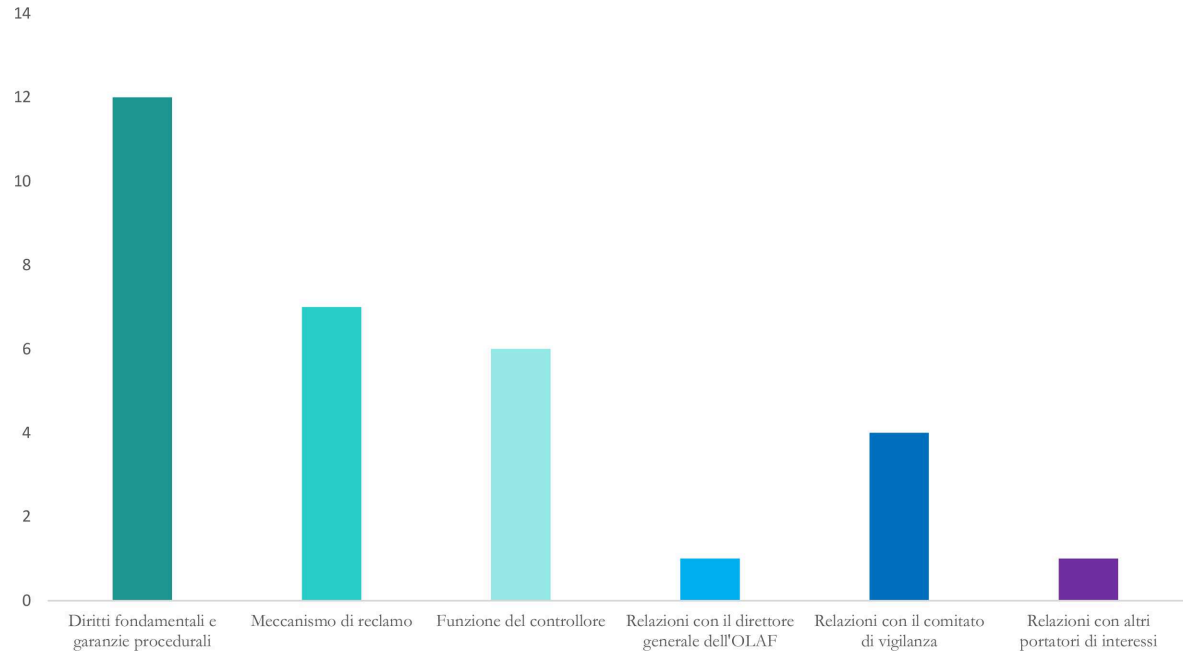
([59]) Cfr. la decisione (UE) 2024/3080 della Commissione, del 4 dicembre 2024, che stabilisce il regolamento interno della Commissione e modifica la decisione C(2000) 3614 (GU L, 2024/3080, 5.12.2024).

([60]) Alla fine del 2025 il controllore aveva gestito in totale 73 reclami dall'inizio del suo mandato.

([61]) Cfr. il parere del controllore sulla valutazione dell'applicazione e dell'impatto del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, op. cit.

*Figura 9*

**numero di proposte presentate dal controllore nel parere sulla valutazione dell'applicazione e dell'impatto del regolamento OLAF**




Le proposte sui diritti fondamentali e sulle garanzie procedurali, che sono le più numerose, riguardano: i) la mancanza di un riferimento esplicito alla Carta all'articolo 9 e all'articolo 9 ter, paragrafo 1, del regolamento OLAF; ii) la necessità di chiarire quando una persona o un operatore economico acquisisce lo status di persona interessata; iii) l'equiparazione, per quanto possibile, dei diritti delle persone interessate dalle indagini interne ed esterne; iv) la necessità di fornire per iscritto informazioni sulle garanzie procedurali e sui diritti fondamentali delle persone interessate; v) il principio di equità che deve essere rispettato dal personale dell'OLAF, in conformità dei più elevati standard professionali; vi) il rafforzamento del diritto di essere ascoltati; vii) il rafforzamento del diritto di essere informati; e viii) la mancanza di chiarezza riguardo allo status, ai diritti e alle garanzie procedurali riconosciuti agli informatori ai sensi della direttiva sugli informatori ([62]), agli informatori ai sensi dell'articolo 22 bis dello statuto dei funzionari ([63]), nonché ad altre fonti di informazioni e alle vittime di illeciti che rientrano nel mandato di indagine dell'OLAF ([64]).

I potenziali ambiti di miglioramento del meccanismo di reclamo individuati nel parere riguardano: i) l'ambito di applicazione personale, materiale e temporale dei requisiti di ricevibilità; ii) l'assenza di una procedura di ricorso per quanto riguarda le decisioni sulla ricevibilità; iii) la questione che i reclami possano o debbano avere o meno un effetto sospensivo; iv) la gestione dei reclami riguardanti questioni pendenti dinanzi agli organi giurisdizionali; e v) le conseguenze giuridiche di un'ipotetica decisione del direttore generale dell'OLAF di non seguire una raccomandazione formulata dal controllore a norma dell'articolo 9 ter, paragrafo 5, del regolamento OLAF.

Come spesso accade quando vengono introdotte importanti riforme istituzionali, l'istituzione della funzione del controllore a norma del regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 è stata accompagnata da talune ambiguità concettuali che persistono ancora oggi. Per questo motivo il parere presenta proposte volte ad affrontare le ambiguità relative all'indipendenza del controllore nei confronti del comitato di vigilanza e allo status amministrativo del controllore, nonché la necessità di chiarire nel regolamento OLAF il duplice ruolo del segretariato, che fornisce sostegno giuridico e amministrativo sia al comitato di vigilanza dell'OLAF sia al controllore.

Il parere sostiene inoltre che l'inclusione nel regolamento OLAF di una base giuridica che consenta al controllore di formulare pareri d'iniziativa rivolti al direttore generale dell'OLAF accrescerebbe il valore aggiunto e la trasparenza delle sue decisioni e dei suoi *obiter dicta* e contribuirebbe all'efficace esercizio del mandato del controllore nel complesso.

([62]) Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (GU L 305 del 26.11.2019, pag. 17).
([63]) Regolamento (UE, Euratom) n. 1023/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che modifica lo statuto dei funzionari dell'Unione europea e il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea (GU L 287 del 29.10.2013, pag. 15).
([64]) Cfr. la sentenza del 6 giugno 2019, *Dalli/Commissione*, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, confermata dalla sentenza del 25 febbraio 2021, *Dalli/Commissione*, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133.

Sebbene il controllore e il comitato di vigilanza abbiano finalità complementari e perseguano obiettivi comuni, si tratta di funzioni e organi distinti, ciascuno dei quali opera su un piano di parità nell'ambito dei rispettivi mandati. Di conseguenza, al fine di rafforzare l'indipendenza del controllore, il parere propone di modificare il regolamento OLAF in modo che il controllore, invece di riferire al comitato di vigilanza o consultarlo, lo *informi* di eventuali problemi sistemici segnalati al direttore generale dell'OLAF per mezzo di un parere, nonché di eventuali raccomandazioni rivolte al direttore generale dell'OLAF o di eventuali revisioni delle disposizioni di attuazione.

Infine, per quanto riguarda le relazioni con altri portatori di interessi, il parere propone di modificare l'articolo 16 del regolamento OLAF per prevedere espressamente la partecipazione del controllore allo scambio di opinioni tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. Secondo il controllore, tale modifica contribuirebbe a sensibilizzare in merito ai tipi di accuse formulate nell'ambito del meccanismo di reclamo e darebbe maggiore visibilità al modo in cui l'OLAF tratta le garanzie procedurali e i diritti fondamentali delle persone interessate.

Il parere è stato trasmesso al direttore generale dell'OLAF il 27 febbraio 2026 e sarà allegato alla comunicazione della Commissione ai colegislatori. **Il controllore confida che la valutazione e l'eventuale revisione del regolamento OLAF trarranno notevoli benefici dall'attuazione delle osservazioni presentate nel suo parere**.

## 8. **Seguito dell'adozione dei nuovi orientamenti in merito alle procedure di indagine**

Nel novembre 2023, nel contesto della revisione degli orientamenti in merito alle procedure di indagine, il controllore è stato invitato a fornire il suo parere su qualsiasi questione relativa alle garanzie procedurali o ai diritti fondamentali che rientrasse nel suo mandato. Il controllore ha trasmesso il suo parere all'OLAF nel giugno 2024. La versione espunta del parere del controllore sugli orientamenti è stata pubblicata sul suo sito web nel luglio 2025 ([65]).

Nel suo parere, il controllore ha formulato cinque osservazioni principali riguardanti:

i) la necessità di una portata chiara e ben definita delle indagini dell'OLAF;

ii) la registrazione tempestiva, nel fascicolo del caso, dello status di persona interessata di una persona già citata nella decisione di apertura;

iii) la necessità di informare le persone interessate dell'esistenza del meccanismo di reclamo di cui all'articolo 9 ter e dei termini applicabili per la presentazione di un reclamo;

iv) la precisazione del fatto che l'invito a risolvere un reclamo a norma dell'articolo 9 ter, paragrafo 3, e la raccomandazione del controllore a norma dell'articolo 9 ter, paragrafo 5, costituiscono due fasi distinte del meccanismo di reclamo;

v) l'importanza, ai fini della buona prassi amministrativa, di garantire che le osservazioni presentate dalle persone interessate siano debitamente rispecchiate nella relazione finale. A tale riguardo, il controllore ha raccomandato un approccio cumulativo che si articola nelle fasi seguenti: a) allegare alla relazione finale le osservazioni della persona interessata sui fatti che la riguardano; b) se necessario, descrivere tali osservazioni nelle corrispondenti parti pertinenti della relazione finale; e c) spiegare in che modo l'OLAF ha tenuto conto di tali osservazioni o, se del caso, perché sono state considerate infondate o irrilevanti.

La versione definitiva degli orientamenti riveduti in merito alle procedure di indagine è stata adottata nel novembre 2025 ed è entrata in vigore il 1º gennaio 2026. Nel complesso, **il controllore accoglie con favore l'adozione dei nuovi orientamenti e rileva con soddisfazione che la maggior parte delle sue osservazioni sono state tenute in considerazione dall'OLAF e si riflettono nelle disposizioni degli orientamenti, in particolare nell'articolo 21, paragrafo 1, nell'articolo 37, paragrafi 2 e 3, nell'articolo 66, paragrafi 2 e 3, e nell'articolo 72, paragrafo 3** (figura 10).

Il controllore si compiace innanzitutto dell'inserimento esplicito della sua prima osservazione nell'articolo 21, paragrafo 1, degli orientamenti, relativo alla portata delle indagini. La modifica è positiva, nel senso che specifica che la portata dell'indagine deve essere sempre chiaramente definita nella decisione di apertura.

([65]) Cfr. la versione espunta del parere del controllore sul progetto di orientamenti in merito alle procedure di indagine, disponibile all'indirizzo https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

Il controllore prende atto con soddisfazione dei chiarimenti aggiunti all'articolo 37, paragrafo 2, degli orientamenti, in combinato disposto con l'articolo 28, paragrafo 1, che affrontano la principale preoccupazione in merito al momento in cui viene individuato lo status di persona interessata. L'articolo 37, paragrafo 2, stabilisce che la persona fisica o giuridica indicata come persona interessata nella decisione di apertura debba essere registrata nel sistema di gestione dei casi dell'OLAF entro un mese dalla decisione di apertura. L'introduzione di tale termine mira a evitare ritardi nell'individuazione della persona interessata che potrebbero incidere sul suo diritto di essere informata a norma dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento OLAF. Inoltre, nel contesto delle indagini interne, l'articolo 28, paragrafo 1, degli orientamenti garantisce che una persona individuata come persona interessata in una decisione di apertura ne sia informata di conseguenza (e sia altresì informata della portata dell'indagine nella misura in cui questa la riguarda), a condizione che tali informazioni non pregiudichino lo svolgimento dell'indagine.

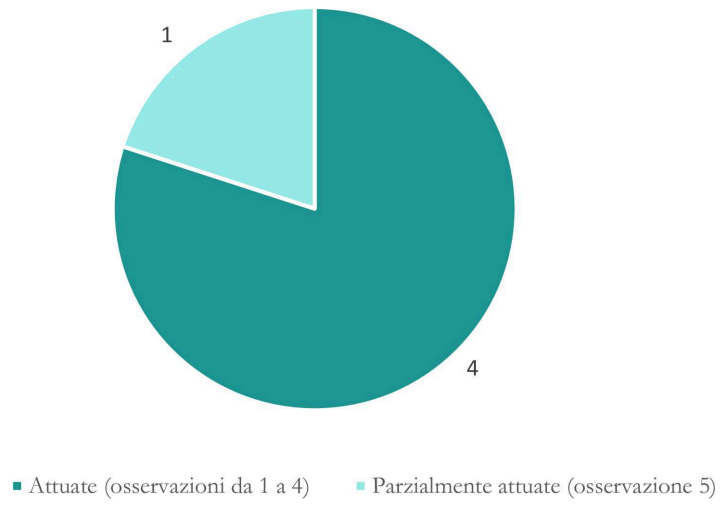
Il controllore ha inoltre osservato che la sua terza osservazione sulle informazioni da fornire alle persone interessate ([66]) è stata integrata nell'articolo 2, paragrafo 2, degli accordi di lavoro e nell'articolo 37, paragrafo 4, degli orientamenti in merito alle procedure di indagine. In primo luogo, gli accordi di lavoro stabiliscono che, quando l'OLAF riceve un reclamo destinato al controllore, esso informa il reclamante in merito alla procedura del meccanismo di reclamo e ai rigorosi termini di ricevibilità per la presentazione di un reclamo al controllore. In secondo luogo, tra le garanzie procedurali riconosciute alle persone interessate che devono essere rispettate dall'OLAF, l'articolo 37, paragrafo 4, lettera e), degli orientamenti in merito alle procedure di indagine elenca il diritto di presentare reclamo al controllore delle garanzie procedurali.

Il controllore prende atto con soddisfazione del chiaro riferimento introdotto negli orientamenti alle due basi giuridiche distinte per gli inviti del controllore a risolvere un reclamo e per le raccomandazioni del controllore. L'articolo 66, paragrafo 2, degli orientamenti fa ora riferimento all'invito del controllore a risolvere il reclamo a norma dell'articolo 9 ter, paragrafo 3, del regolamento OLAF, mentre l'articolo 66, paragrafo 3, degli orientamenti fa riferimento alla raccomandazione del controllore su come risolvere il reclamo a norma dell'articolo 9 ter, paragrafo 5, del regolamento OLAF. Tale distinzione assicura una maggiore chiarezza ai reclamanti nella comprensione delle diverse fasi del meccanismo di reclamo.

Il controllore si compiace inoltre dell'inclusione nei nuovi orientamenti delle sue osservazioni sul modo in cui l'OLAF dovrebbe integrare le osservazioni delle persone interessate nella relazione finale. L'articolo 72, paragrafo 3, dei nuovi orientamenti integra l'essenza della sua raccomandazione, pur non seguendo rigorosamente l'approccio cumulativo suggerito. Gli orientamenti richiedono ora che le osservazioni della persona interessata siano descritte e corredate di una loro valutazione da parte dell'OLAF e stabiliscono inoltre che le osservazioni debbano essere allegate alla relazione finale. Sebbene gli orientamenti prevedano eccezioni all'obbligo di allegare le osservazioni alla decisione finale per motivi di riservatezza, tutela dei diritti procedurali o svolgimento di altre indagini, il controllore ritiene che tali eccezioni debbano essere interpretate in modo restrittivo, in quanto sono intrinsecamente legate alle garanzie procedurali per la persona interessata. Il controllore ritiene inoltre che, nel caso in cui eventuali osservazioni riguardanti elementi cruciali delle constatazioni preliminari non siano integrate nella relazione finale, la valutazione dell'OLAF dovrebbe illustrarne il motivo.

*Figura 10*

**attuazione delle osservazioni del controllore contenute nel parere sul progetto di orientamenti in merito alle procedure di indagine**




([66]) Cfr. la versione espunta del parere del controllore sul progetto di orientamenti in merito alle procedure di indagine, op. cit., terza osservazione.

Inoltre il controllore valuta positivamente le **modifiche apportate all'articolo 37, paragrafi 4 e 5, e all'articolo 80, paragrafo 1, degli orientamenti, che sono il risultato della gestione del meccanismo di reclamo**. Tali modifiche riflettono le constatazioni effettuate durante il primo anno di attività del controllore, nonché gli *obiter dicta* di diverse sue decisioni, e sono in linea con alcune delle proposte presentate nel suo parere sull'applicazione e sull'impatto del regolamento OLAF ([67]).

Durante il primo anno di attività, il controllore ha riscontrato una violazione del diritto di un reclamante di essere informato dell'archiviazione di un'indagine dell'OLAF senza risultanze a suo carico. A norma dell'articolo 11, paragrafo 7, del regolamento OLAF, l'OLAF ha il chiaro obbligo di informare la persona interessata, entro dieci giorni lavorativi, della decisione di archiviare un'indagine in cui nessuna accusa formulata contro di essa risulta fondata. Al termine dell'indagine, l'OLAF ha constatato che nessuna accusa formulata contro il reclamante risultava fondata. Tuttavia non ha informato il reclamante in maniera inequivocabile. In questo caso particolare, il controllore non ha presentato una proposta di soluzione in quanto il reclamante aveva ottenuto l'accesso alla relazione finale durante il trattamento del reclamo, venendo così a conoscenza del fatto che nessuna accusa formulata nei suoi confronti era risultata fondata. Il controllore ha tuttavia ricordato all'OLAF che si trattava di una violazione grave e ha invitato l'OLAF a prestare particolare attenzione a casi analoghi in futuro ([68]). In tale contesto, il controllore si compiace che nell'articolo 37, paragrafo 5, degli orientamenti in merito alle procedure di indagine siano stati introdotti i diversi mezzi di comunicazione a disposizione delle unità investigative per garantire che le persone interessate siano effettivamente informate dell'avvio di un'indagine, della possibilità di presentare osservazioni e della chiusura di un'indagine.

Il controllore sottolinea inoltre che l'articolo 37, paragrafo 4, degli orientamenti indica chiaramente le garanzie procedurali applicabili alle persone interessate che devono essere rispettate dal personale dell'OLAF nello svolgimento delle indagini, in particolare:

i) il diritto di non autoaccusarsi;

ii) il diritto di essere assistiti da una persona di propria scelta durante i colloqui, le verifiche e i controlli sul posto;

iii) la notifica dell'avvio e della chiusura di un'indagine;

iv) il diritto di presentare reclamo al controllore.

I primi due diritti sono in linea con le decisioni del controllore di cui alla sezione 5.1.1 della presente relazione di attività. La notifica dell'apertura e della chiusura di un'indagine è collegata, rispettivamente, alle osservazioni del controllore sulla registrazione della persona interessata nel sistema di gestione dei casi dell'OLAF ([69]) e alle perplessità espresse dal controllore in merito al termine perentorio di un mese per la presentazione di reclami relativi a indagini concluse a norma dell'articolo 9 ter, paragrafo 2, del regolamento OLAF ([70]). Il diritto di presentare reclamo al controllore, come indicato in precedenza, è collegato all'osservazione sulle informazioni da fornire alle persone interessate formulata dal controllore nel suo parere sul progetto di orientamenti in merito alle procedure di indagine ([71]).

Infine, il controllore osserva che l'articolo 80, paragrafo 1, degli orientamenti prevede ora che la persona interessata debba essere informata della decisione del direttore generale di chiudere l'indagine, fatto salvo il caso in cui ciò pregiudichi l'attuazione delle raccomandazioni o si applichino obblighi di riservatezza. La disposizione precisa inoltre che la decisione deve indicare la data di chiusura dell'indagine. A tale riguardo, gli orientamenti codificano la buona prassi amministrativa elaborata dall'OLAF di andare oltre il requisito minimo di cui all'articolo 11, paragrafo 7, del regolamento OLAF, che prevede solo che la persona interessata sia informata entro dieci giorni lavorativi dall'archiviazione dell'indagine se nessuna accusa formulata contro di essa risulta fondata. Tale buona prassi amministrativa è stata elogiata in passato dal controllore ed è in linea con le proposte avanzate da quest'ultimo nel quadro della valutazione del regolamento OLAF ([72]).

([67]) Cfr. il parere del controllore sulla valutazione dell'applicazione e dell'impatto del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, op. cit.

([68]) Cfr. la relazione di attività del controllore delle garanzie procedurali – 2022, op. cit., sottosezione 3.5.2. Cfr. anche la relazione di attività del controllore delle garanzie procedurali – 2024, op. cit., sezione 5.5.

([69]) Cfr. la versione espunta del parere del controllore sul progetto di orientamenti in merito alle procedure di indagine, op. cit., seconda osservazione.

([70]) Cfr. il parere del controllore sulla valutazione dell'applicazione e dell'impatto del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, op. cit., proposte 9 e 16. Cfr. anche la relazione di attività del controllore delle garanzie procedurali – 2022, op. cit., sottosezione 3.3.1; la relazione di attività del controllore delle garanzie procedurali – 2023, op. cit., sezione 4.1; e la relazione di attività del controllore delle garanzie procedurali – 2024, op. cit., sezione 4.1.

([71]) Cfr. la versione espunta del parere del controllore sul progetto di orientamenti in merito alle procedure di indagine, op. cit., terza osservazione.

([72]) Cfr. il parere del controllore sulla valutazione dell'applicazione e dell'impatto del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, op. cit., proposta 9.

## 9. **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 dalle indagini svolte dall'OLAF.

L'11 settembre 2025 il controllore ha presentato la propria relazione di attività relativa al 2024 al **gruppo di lavoro «Lotta antifrode» del Consiglio** e ha tenuto uno scambio di opinioni con i suoi membri sul ruolo del controllore e sulla tutela delle garanzie procedurali per coloro che sono oggetto di indagini dell'OLAF. Il 16 ottobre 2025 il controllore ha presentato la propria relazione di attività relativa al 2024 alla **commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo**.

Il controllore ha mantenuto inoltre **scambi regolari e relazioni di lavoro proficue con il direttore generale dell'OLAF**, basati sulla fiducia reciproca e sulla buona cooperazione. Un esempio chiave è stato la riunione tenuta dal controllore il 16 ottobre 2025, insieme ai membri del segretariato, con la sig.ra **Salla Saastamoinen** (all'epoca direttrice generale facente funzione dell'OLAF) e con i **membri dell'unità di consulenza giuridica e del gruppo incaricato della revisione dell'OLAF** per discutere del meccanismo di reclamo. Tale riunione si è rivelata un'utile opportunità per riflettere sull'esperienza acquisita durante i primi anni di attività del controllore e sui modi per migliorare la tutela delle garanzie procedurali e dei diritti fondamentali delle persone interessate dalle indagini dell'OLAF.

## 10. **Sostegno amministrativo e giuridico**

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

Tale scelta è giustificata anche dalla complementarità delle funzioni del controllore e del comitato di vigilanza e dagli obiettivi comuni da essi perseguiti. Il segretariato assicura la continuità, la comunicazione costante e una cooperazione agevole 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.

Nel suo parere sulla valutazione e sull'applicazione del regolamento OLAF, il controllore ha sostenuto che l'attuale dipendenza amministrativa del segretariato dall'Ufficio di gestione e liquidazione dei diritti individuali («PMO») dovrebbe essere rivista ([73]). Dato che lo status e le mansioni del segretariato non sono in linea con la funzione principale del PMO, il controllore ritiene che occorra individuare una sede organizzativa più adeguata e funzionalmente coerente per il segretariato, che sia maggiormente in linea con il suo mandato, garantendone nel contempo l'indipendenza. A tale riguardo, ritiene che si possa trovare una sede più adatta, ad esempio, in seno al segretariato generale della Commissione o alla direzione generale della Giustizia e dei consumatori.

A seguito della cessazione dell'incarico del capo del segretariato nel febbraio 2025, il membro più anziano del segretariato è subentrato in qualità di capo del segretariato facente funzione a partire dal marzo 2025. La selezione di un nuovo capo del segretariato è stata completata all'inizio del 2026 e la sua nomina ha avuto luogo il 1º aprile 2026.

Il controllore è stato invitato a partecipare in qualità di osservatore al processo di selezione del nuovo capo del segretariato per cortesia istituzionale. Il controllore sottolinea tuttavia che, diversamente da quanto avviene con il comitato di vigilanza ([74]), il regolamento OLAF non contiene alcuna disposizione che specifichi una procedura formale per la consultazione del controllore e illustri in che modo il suo parere dovrebbe essere preso in considerazione dall'autorità che detiene il potere di nomina nella selezione del personale del segretariato.

Alla luce del duplice ruolo del segretariato nel sostenere sia il comitato di vigilanza sia il controllore, quest'ultimo ritiene che sarebbe utile che entrambi i soggetti fossero coinvolti su un piano di parità nel processo di selezione e che le loro opinioni venissero debitamente prese in considerazione. Di conseguenza il controllore ha invitato i colegislatori a esaminare la questione nel contesto dell'attuale valutazione e di un'eventuale futura revisione del regolamento OLAF ([75]).

([73]) Cfr. il parere del controllore sulla valutazione dell'applicazione e dell'impatto del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, op. cit., proposta 24.
([74]) Cfr. l'articolo 15, paragrafo 8, del regolamento OLAF.
([75]) Cfr. il parere del controllore sulla valutazione dell'applicazione e dell'impatto del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, op. cit., proposta 22.

11. **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
B-1049 Bruxelles, Belgio

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

i) compilare il modulo;

ii) 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

*ALLEGATO*

**Riferimenti**

**Quadro giuridico**

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).

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).

Orientamenti in merito alle procedure di indagine per il personale dell'OLAF, dell'11 ottobre 2021, rif. Ares(2021) 6071905 – 6.10.2021, disponibili all'indirizzo https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf.

Orientamenti in merito alle procedure di indagine per il personale dell'OLAF, del 1º gennaio 2026, rif. Ares(2025)9710596 – 11.11.2025, disponibili all'indirizzo https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf.

Orientamenti in merito alle procedure di informatica forense per il personale dell'OLAF, del 15 febbraio 2016, disponibili all'indirizzo https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

Accordi di lavoro tra l'Ufficio europeo per la lotta antifrode e il controllore delle garanzie procedurali, del 18 luglio 2025, rif. Ares(2025)6027144 – 24.7.2025, disponibili all'indirizzo https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf.

Decisione del controllore delle garanzie procedurali che adotta disposizioni di attuazione per la gestione dei reclami, 2022/C 494/07 (GU C 494 del 28.12.2022, pag. 17), disponibile anche all'indirizzo https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32022D1228(01).

**Relazioni annuali di attività e pareri**

Relazione di attività del controllore delle garanzie procedurali – 2022 (GU C 248 del 13.7.2023, pag. 1), disponibile anche all'indirizzo https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52023XX0713(01).

Relazione di attività del controllore delle garanzie procedurali – 2023 (GU C, C/2024/5673, 23.9.2024), disponibile anche all'indirizzo https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52024XX05673.

Relazione di attività del controllore delle garanzie procedurali – 2024 (GU C, C/2025/4511, 7.8.2025), disponibile anche all'indirizzo https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52025XX04511.

Parere del controllore sul progetto di orientamenti in merito alle procedure di indagine, disponibile all'indirizzo https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

Parere del controllore sulla valutazione dell'applicazione e dell'impatto del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013, rif. Ares(2026)2209882 – 27.2.2026, disponibile all'indirizzo https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%CTR 20%20Opinion%20on%20evaluation.pdf.