

COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA E CIRCOLAZIONE PROBATORIA NELLE FRODI DOGANALI E FISCALI

*Il ruolo dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)
alla luce della direttiva OEI e del progetto EPPO*

di Giulia Lasagni

Abstract. Nell'attuale panorama internazionale, in cui frodi e reati prescindono sempre più dai confini geografici e giuridici, appare imprescindibile studiare e sviluppare nuovi e migliori metodi di raccolta delle informazioni e di cooperazione fra le diverse amministrazioni coinvolte, sia in ambito amministrativo che penale. Per quanto attiene in particolare alla tutela degli interessi dell'Unione Europea, su cui le frodi doganali e fiscali incidono in modo significativo, la consapevolezza dei limiti di un approccio diviso e gestito autonomamente dai singoli Stati Membri e della necessità di sviluppare un sistema di contrasto più efficiente sta lentamente diventando patrimonio comune, anche sotto la pressione della recente crisi economica. Quello su cui ancora si fatica a trovare un accordo, tuttavia, sono le modalità con cui realizzare tale innovazione, tutelando da un lato i diritti dei soggetti coinvolti in indagini con base in diversi paesi e, dall'altro, tenendo conto delle retrosie di molti Stati a cedere sovranità in un ambito tanto delicato. La presente analisi si concentra sul sistema di indagine e circolazione probatoria posto in essere dall'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode, descrivendone prima i mezzi di indagine più utilizzati e le garanzie ivi previste, poi gli strumenti di cooperazione amministrativa e la loro rilevanza anche nel processo penale, tenendo conto dell'attuale scenario legislativo europeo in materia.

SOMMARIO: 1. L'Ufficio europeo per la lotta antifrode. – 1.1. Indagini interne ed esterne. – 1.2. La natura ibrida delle indagini ed il loro esito. – 2. L'attività probatoria nelle indagini amministrative. – 2.1. *On the spot checks*. – 2.2. *Interviews*. – 2.3. L'utilizzabilità delle prove nel processo penale. – 3. La cooperazione in materia amministrativa. – 3.1. La cooperazione oltre i confini dell'UE. – 3.2. La cooperazione nel territorio dell'UE. – 4. La circolazione probatoria: OLAF, OEI, EPPO.

1. L'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

L'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF nel suo acronimo francese) nasce nel 1999¹ sull'onda dello scandalo che portò alle dimissioni della Commissione Santer², mostrando all'opinione pubblica i limiti di un'Unità di Coordinamento della Lotta Antifrode (UCLAF) dipendente dal Segretariato generale della Commissione Europea e creato, nel 1988, con una competenza limitata alla sola istituzione di appartenenza³.

Sulla base dell'esperienza pregressa, OLAF viene istituito come entità indipendente ed autonoma, seppure all'interno della Commissione Europea, e con competenza omnicomprensiva per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione⁴. La tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea e la lotta antifrode costituiscono infatti un'area a responsabilità condivisa, così come indicato nell'art. 325 TFUE, che specifica la necessità di un approccio coordinato ed efficiente fra Commissione e Stati Membri⁵.

L'autonomia operativa e finanziaria dell'ufficio è garantita dal Direttore Generale⁶ ed include il potere di avvio delle indagini su propria iniziativa, oltre che a richiesta dell'istituzione, organo o Stato Membro interessato⁷. Al fine di evitare abusi, sono previsti sia meccanismi di reclamo avverso le indagini da parte dei soggetti interessati⁸, che una supervisione omnicomprensiva sul funzionamento dell'ufficio affidata ad un Comitato di Vigilanza esterno ed indipendente sia da OLAF che dalla Commissione stessa, che non ha però il potere di interferire nel concreto svolgimento delle singole indagini in corso⁹.

¹ Commission Decision of 28 April 1999 *establishing the European Anti-fraud Office (OLAF)*, 1999/352/EC, ECSC, EURATOM, e successivi emendamenti (Commission Decision 2013/478/EU of 27 September 2013; Commission Decision (EU) 2015/512 of 25 March 2015).

² Per un riassunto dei fatti alla base dello scandalo, cfr. fra i molti, i seguenti articoli pubblicati sul [Corriere della Sera](#) e su [la Repubblica](#).

³ Sulle differenze di competenza fra i due uffici, si veda ad esempio OLAF, *Quarta relazione di attività per l'esercizio conclusosi nel giugno 2003*, 11. Il periodo di transizione tra UCLAF ed OLAF si è concluso nel 2001, cfr. OLAF, Comitato di vigilanza, *Rapporto d'attività (luglio 2000 – settembre 2001)*, 11 ottobre 2001.

⁴ Definiti come «entrate, spese e beni coperti dal bilancio dell'Unione europea, nonché quelli coperti dai bilanci delle istituzioni, degli organi e degli organismi e i bilanci da essi gestiti e controllati», cfr. art. 2, Regulation (EU, EURATOM) No 883/13 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 *concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999*.

⁵ Cfr. art. 325(3) TFUE secondo cui: «Fatte salve altre disposizioni dei trattati, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti»; sul punto si veda anche KLP, *European Criminal Law: An integrative approach*, Antwerp, Intersentia, II ed., 2012, 359.

⁶ Cfr. artt. 5, 17, 18, Reg. 883/13. Nominato dalla Commissione in consultazione con Parlamento e Consiglio, il Direttore Generale ha tra l'altro facoltà di adottare linee guida sulle procedure di indagine, cfr. *Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff* (1 October 2013), nonché di presentare ricorsi contro la Commissione innanzi alla Corte di giustizia a tutela dell'indipendenza dell'ufficio (art. 17(3), Reg. 883/13).

⁷ Cfr. Recitals 3-5-6, Reg. 883/13.

⁸ Sia al Mediatore Europeo, che al Comitato di Vigilanza, al Garante Europeo dei dati personali e, in ultima istanza, alla Corte di Giustizia.

⁹ I cinque membri del Comitato sono nominati congiuntamente da Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione, e svolgono le proprie funzioni secondo le procedure dettate da un regolamento interno autonomo, cfr. art. 15, Reg. 883/13 e *Rules of Procedure of the OLAF Supervisory Committee* (9 giugno 2011). Fra i

1.1. Indagini interne ed esterne.

In quanto Ufficio per la lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, OLAF ha il potere di svolgere indagini amministrative sia interne alla struttura burocratica-amministrativa dell'UE che esterne, negli Stati Membri o nei paesi terzi interessati da fondi europei¹⁰.

Sul fronte interno, le indagini di OLAF possono avere ad oggetto le condotte di membri e personale delle istituzioni, organi ed organismi dell'Unione¹¹ che possano recare pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione europea, risultando altresì rilevanti sotto il profilo disciplinare o penale, quali, ad esempio, frode, peculato, abuso d'ufficio, corruzione, irregolarità nelle procedure di appalto, violazione di segreto professionale o d'ufficio, falso, conflitto di interessi.

Sul fronte esterno, OLAF è innanzitutto competente ad indagare sulle irregolarità che afferiscono alle uscite dell'Unione nelle loro diverse forme, quali contributi indiretti (soprattutto fondi strutturali e agricoli)¹², contributi diretti¹³ ed aiuti a paesi terzi¹⁴.

In questi ambiti, le condotte rilevanti sono per lo più costituite dalla presentazione di documenti errati o incompleti, dalla mancata rivelazione di informazioni dovute che

poteri più significativi del Comitato, si segnalano la possibilità di rilasciare opinioni indirizzate al Direttore Generale e la redazione annuale di un rapporto sull'attività investigative di OLAF, inviato alle principali istituzioni, fra cui anche la Corte dei Conti Europea, si veda da ultimo [2014 Activity Report of the OLAF Supervisory Committee](#) e conseguenti repliche [Summary of OLAF's comments to the 2014 Activity Report of the OLAF Supervisory Committee](#).

¹⁰ Cfr. artt. 3-4, Reg. 883/13; il regolamento ha eliminato la necessità di procedere sempre separatamente quando un'indagine presenti elementi comuni ad entrambe le tipologie, anche se i poteri previsti nei due ambiti seguono in parte regole diverse, soprattutto in tema di poteri coercitivi, cfr. recital 21, Reg. 883/13.

¹¹ Il riferimento è ampio e comprende sia i funzionari e gli agenti delle istituzioni europee sottoposti al regime del personale (Council Regulation (EEC, EURATOM, ECSC) No 259/68 of 29 February 1968), che i membri del personale degli organi ed organismi istituiti dai trattati o sulla base di questi ultimi (per l'elenco completo [clicca qui](#)), cfr. art. 1, Reg. 883/13.

¹² Fondi che entrano nel bilancio delle amministrazioni nazionali, anche se successivamente attribuiti a soggetti diversi, cfr. Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 *on the financing of the common agricultural policy* e Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 *laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999*.

¹³ I contributi diretti costituiscono circa il 14% del bilancio dell'UE (fonte: OLAF, per maggiori informazioni [clicca qui](#)); si tratta di spese direttamente gestite dall'Unione, senza intermediazione delle autorità nazionali, e destinate prevalentemente a beneficiari che si trovano all'interno degli Stati Membri (ad esempio reclutamento di personale, fondi per la ricerca, programmi educativi e culturali), cfr. Council Regulation (EC, EURATOM) No 1605/2002 of 25 June 2002 *on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*. La Corte di Cassazione, in un recente caso sviluppato proprio a partire da indagini OLAF, ha affermato la sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti anche per tali fondi, cfr. Cass., Sez. un. civ., 10 settembre 2013, n. 20701 e 8 ottobre 2013, n. 26936.

¹⁴ I fondi, destinati a beneficiari al di fuori dell'UE, quali supporto ad ONG o a bilanci nazionali esteri ed aiuti umanitari, costituiscono circa il 2% del bilancio comunitario (fonte: OLAF, per maggiori informazioni [clicca qui](#)).

portino alla indebita concessione di fondi, oppure dall'utilizzo dei fondi per scopi diversi da quelli originari.

Per quanto attiene invece alle entrate dell'Unione, OLAF presenta una competenza meno ampia, e concentrata essenzialmente sulle imposte agricole e sui dazi doganali (soprattutto *antidumping* o *countervailing*), e quindi su condotte quali il contrabbando, la sottovalutazione o errata descrizione dei beni, *transshipment* ed altre frodi volte a mascherare l'origine dei prodotti.

Nonostante la dimensione sempre più sovranazionale delle frodi in materia di IVA invece, si ritiene che OLAF non possieda una base legale sufficiente per avviare indagini in tale campo; né, al momento, parrebbe verosimile una modifica in tal senso dei testi normativi rilevanti in materia¹⁵. Nonostante ripetute e recenti affermazioni della Corte di Giustizia abbiano evidenziato la sussistenza di un nesso diretto fra le lacune nella riscossione del gettito IVA ed il bilancio dell'Unione¹⁶, infatti, l'attuale posizione degli Stati Membri durante le negoziazioni per la direttiva PIF che si allineava a tali pronunce¹⁷ non lascia presagire alcuna volontà politica favorevole al coinvolgimento della Commissione Europea, nemmeno attraverso la struttura indipendente di OLAF.

Ad oggi, quindi, il ruolo dell'Ufficio antifrode in materia IVA, soprattutto in riferimento alle frodi sotto il regime doganale 4200¹⁸, viene limitato ad operazioni di mero coordinamento della lotta anti-frode a livello nazionale fra le diverse autorità degli Stati Membri che ne facciano eventualmente richiesta.

¹⁵ Prima fra tutte quella del Council Regulation (EU) No 904/2010 of 7 October 2010 *on administrative cooperation and combating fraud in the field of value added tax*, che limita ai soli Stati Membri l'applicazione delle norme in materia di cooperazione ed assistenza amministrativa, nonché dell'art. 1(2), Council Regulation (EC, EURATOM) No 2988/95 of 18 December 1995 *on the protection of the European Communities financial interests*, che restringe la definizione di irregolarità alle sole entrate direttamente afferenti al bilancio dell'UE.

¹⁶ La Corte ha ripetutamente affermato l'esistenza di un collegamento diretto fra le lacune sulle entrate IVA e la riduzione del bilancio dell'UE, nonché il dovere per gli Stati Membri di adottare tutte le misure necessarie per la riscossione complete dell'IVA nel proprio territorio, cfr. Case C-539/09 of 15.11.2011 (*Commission v. Germany*), Case C-617/10 of 26.2.2013 (*Fransson*) e, recentemente, Case C-105/14 of 8.9.15 (*Taricco*), con nota di VIGANÒ, [Disapplicare le norme vigenti sulla prescrizione nelle frodi in materia di iva? Primato del diritto UE e nullum crimen sine lege in una importante sentenza della Corte di giustizia](#), in *questa Rivista*, 14 settembre 2015.

¹⁷ Recital 4, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, COM(2012) 363 final, Bruxelles, 11.7.2012.

¹⁸ «Il regime doganale 4200 è il regime cui ricorre l'operatore per ottenere l'esenzione IVA quando le merci importate da paesi al di fuori dell'UE nello Stato membro di importazione saranno trasportate in un altro Stato membro. L'IVA è dovuta in quest'ultimo, ossia nello Stato membro di destinazione. Tale procedura è comunemente nota come regime doganale 42 o 4200 perché in questi casi l'importatore delle merci deve indicare nella casella 37 del DAU (documento amministrativo unico) un codice che inizia con la cifra 42», cfr. ECA, *Does the Control of Customs Procedure 42 Prevent and Detect VAT Evasion?*, Special report no 13 (2011). In mancanza di un adeguato coordinamento fra le diverse amministrazioni nazionali, l'effettivo pagamento nello Stato di destinazione diventa un'operazione puramente teorica e l'evasione di tale imposta una frode relativamente a basso rischio.

1.2. La natura ibrida delle indagini ed il loro esito.

Le indagini di OLAF negli ambiti sopra descritti risultano estremamente interessanti quando si voglia analizzare il rapporto fra accertamenti amministrativi ed indagini penali, soprattutto alla luce della crescente interazione fra procedimenti di natura ed ordinamenti distinti. OLAF, infatti, rappresenta una peculiare combinazione di profili comuni ad entrambi i sistemi a livello sovranazionale, il cui funzionamento dovrebbe essere maggiormente tenuto in considerazione nell'attuale panorama normativo, che vede in tempi rapidi sia l'entrata in vigore della direttiva sull'ordine di indagine europeo (OEI) che l'istituzione dell'Ufficio del pubblico ministero europeo (EPPO)¹⁹.

Dal punto di vista legale, OLAF è un corpo con poteri esclusivamente amministrativi²⁰. In tal senso, e come si vedrà nel paragrafo seguente, i mezzi di indagine previsti dal regolamento trovano un limite nel consenso delle parti interessate, devono essere notificati in anticipo alle autorità nazionali competenti, e sono privi della forza coercitiva tipica dei provvedimenti giudiziari²¹.

Questo ultimo limite può essere superato solo se le autorità amministrative nazionali dello Stato Membro in cui OLAF sta svolgendo le proprie indagini possono avvalersi di poteri coercitivi propri; un'opzione che può quindi portare ad esiti non uniformi sul territorio europeo, tenuto conto della diversità dei regimi amministrativi all'interno dei singoli Stati²². In tal senso, è opportuno ricordare come, ad oggi, l'Italia sia l'unico paese che consente alle proprie autorità amministrative l'uso dei poteri di polizia giudiziaria per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione²³. In alternativa, nello svolgimento delle proprie indagini, OLAF può richiedere l'assistenza dell'autorità giudiziaria nazionale ed, in questo caso, trarre vantaggio dai poteri coercitivi eventualmente esercitati da quest'ultima sulla base dei presupposti previsti dal diritto interno²⁴.

Nel regolamento 883/13, il rapporto fra indagini amministrative e penali non è disciplinato da norme prescrittive come l'art. 220 disp. att. cpp.; si prevede invece solo la facoltà, in capo ad OLAF, di dare avviso alle autorità giudiziarie nazionali competenti quando nel corso delle indagini emergano indizi di reato.

Detta comunicazione può avvenire anche a conclusione delle indagini stesse, con la relazione finale in cui sono descritte anche la base giuridica dell'indagine, le fasi

¹⁹ Secondo quanto indicato dal Commissario Jourova in data 13 marzo 2015 durante una sessione del [Justice and Home Affairs Council](#).

²⁰ Cfr. Commission Decision of 28 April 1999, cit., art. 2. Per la definizione di "indagine amministrativa" cfr. art. 2(4), Reg. 883/13.

²¹ Cfr. art. 4, Council Regulation (EURATOM, EC) No 2185/96 of 11 November 1996 *concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities*.

²² Cfr. art. 3(3), Reg. 883/13 e art 7, Reg. 2185/96, che parificano i poteri in capo al personale dell'Ufficio con quelli delle autorità nazionali competenti.

²³ Cfr. art. 4, comma 2, d.lgs. 19 marzo 2001, n. 68 ("Adeguamento dei compiti del Corpo della Guardia di finanza, a norma dell'articolo 4 della legge 31 marzo 2000, n. 78"), secondo cui la GDF può utilizzare a tale scopo i poteri di cui agli artt. 52, comma 2, d.p.r. 633/1972 e 33, comma 1, d.p.r. 600/1972.

²⁴ Art. 6, Reg. 2185/96.

procedurali seguite, i fatti accertati, la loro qualificazione giuridica preliminare, l'incidenza finanziaria stimata ed il rispetto delle garanzie procedurali. La relazione, inoltre, può essere accompagnata da raccomandazioni alle autorità nazionali che indichino le eventuali misure disciplinari, amministrative, finanziarie e/o giudiziarie da adottare, soprattutto in riferimento agli importi stimati da recuperare²⁵.

Questo documento è sintomatico di una caratteristica fondamentale delle indagini OLAF: la mancanza di poteri coercitivi anche nella fase di recupero delle somme su cui si sono consumate le frodi e la necessità, affinché le indagini portino effetti, che le conclusioni dell'Ufficio vengano recepite dalle autorità nazionali competenti per l'esecuzione.

Nel caso in cui questo avvenga, ma la disponibilità a cooperare varia molto fra Stato Membro e Stato Membro nonostante gli obblighi stabiliti dal Trattato²⁶, la relazione finale, redatta tenendo conto del diritto nazionale di destinazione, ha valore probatorio parificato nel titolo e nelle condizioni di valutazione a quello delle relazioni amministrative nazionali.

Rimandando al capitolo apposito l'analisi delle problematiche sulla circolazione probatoria in riferimento all'ammissibilità nei diversi sistemi giuridici, quello che qui rileva è che i risultati delle indagini esterne di OLAF possono assumere effetto solo ed in quanto siano fatte proprie dalle autorità nazionali. Specialmente in riferimento alla sussistenza di reati, quindi, il riferimento tempestivo alle autorità giudiziarie assume un'importanza fondamentale, onde evitare che le pretese risarcitorie vengano ostacolate o vanificate dallo spirare dei termini di prescrizione. Nella prassi questo si rispecchia frequentemente nella comunicazione alle autorità giudiziarie dell'emersione di indizi di reato già durante lo svolgimento delle indagini amministrative, facoltà che permette altresì agli agenti OLAF di acquisire elementi di prova tramite mezzi di ricerca tipici dell'autorità giudiziaria, che altrimenti non rientrerebbero nella disponibilità dell'Ufficio, quali ad esempio intercettazioni o perquisizioni.

Anche a prescindere dalle comunicazioni alle autorità giudiziarie, tuttavia, tenuto conto che spesso le condotte fraudolente che interessano il bilancio dell'UE possono essere rilevanti anche sotto il profilo penale, o disciplinare nel caso di indagini interne, in tutte le indagini OLAF, alla base amministrativa si sommano anche alcune caratteristiche più tipiche delle indagini penali, soprattutto in tema di utilizzo di dati personali e di garanzie dei soggetti interessati.

OLAF, innanzitutto, è una delle poche agenzie europee autorizzate a trasmettere dati personali, nel rispetto della disciplina europea in materia²⁷. Simili poteri, riconosciuti ad agenzie con competenze in ambito penale quali Europol, non sono infatti attribuiti a tutti gli organismi amministrativi titolari di interessi estremamente rilevanti, quali ad esempio Frontex²⁸.

²⁵ Cfr. art. 11, Reg. 883/13.

²⁶ Cfr. [The OLAF Report 2014](#), 21-24 ed in particolare tabella p. 24.

²⁷ Cfr. artt. 7-9, Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data.

²⁸ Frontex è autorizzata in casi estremamente ristretti a processare dati personali, ma non in riferimento ai dati dei migranti. Per maggiori informazioni [clicca qui](#).

In secondo luogo, la riforma delle basi legali per le indagini OLAF del 2013²⁹ ha apportato un sostanziale innalzamento del livello di garanzie dei soggetti interessati con standard di tutela più tipici del processo penale che dell'accertamento amministrativo: ad esempio, come si vedrà in riferimento ai singoli mezzi di indagine, in tema di presunzione di innocenza, di diritto al silenzio e di diritto ad essere assistito.

2. L'attività probatoria nelle indagini amministrative.

I principali mezzi di indagine attribuiti ad OLAF ed utilizzati per le indagini sul territorio dell'Unione sono, da un lato, i controlli e le verifiche a sorpresa sul posto (*on the spot checks*), e, dall'altro, i colloqui (*interviews*). Nell'ottica delle riforme garantiste attuate con il regolamento vigente, tali misure devono previamente essere autorizzate per iscritto da un'apposita unità interna all'Ufficio, che ne verifichi i presupposti di applicazione, nonché la proporzionalità e necessità in relazione alle circostanze e dalla complessità del caso specifico³⁰.

2.1. *On the spot checks*.

I controlli e le verifiche a sorpresa sul posto sono utilizzabili da OLAF sia nelle indagini interne che in quelle esterne e costituiscono il principale mezzo di indagine all'interno del territorio dell'Unione. I presupposti per l'esercizio di tali poteri sono previsti da fonte regolamentare in tre casi tassativi: per ricercare irregolarità quando queste siano gravi o transnazionali; per assicurare un livello di protezione equivalente fra i diversi Stati Membri, o su richiesta di questi ultimi³¹.

Nelle indagini esterne, destinatari di tali provvedimenti possono essere sia gli operatori economici (persone fisiche o naturali) responsabili dell'irregolarità sulla base del contratto di finanziamento con fondi dell'Unione³², sia operatori economici terzi in possesso di informazioni pertinenti ai fatti oggetto di indagine³³. In entrambi i casi, l'accesso ai locali può avvenire esclusivamente con il consenso degli interessati, a meno

²⁹ Fino all'approvazione del Reg. 883/13, cit., le basi legali di OLAF erano costituite da Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 *concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)* e Council Regulation (EURATOM) No 1074/1999 of 25 May 1999 *concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)*.

³⁰ Cfr. art. 7, Reg. 883/13 ed art 6, Reg. 2185/96. A seguito della riforma, in OLAF l'Unità 01 è incaricata di analisi e verifiche durante tutto il processo investigativo, sia in una fase iniziale, producendo le opinioni con cui il Direttore Generale deciderà dell'apertura delle indagini, sia durante le indagini, sia nella fase finale, con una verifica sulla relazione conclusiva e le sue raccomandazioni. Per maggiori informazioni [clicca qui](#).

³¹ Art. 2, Reg. 2185/96.

³² Art. 7, Council Regulation (EC, EURATOM) No 2988/95 of 18 December 1995 *on the protection of the European Communities financial interests*.

³³ Art. 5(3), Reg. 2185/96.

che, a fronte del rifiuto, sia possibile per le autorità amministrative nazionali agire coattivamente o sussistano elementi per richiedere l'intervento dell'autorità giudiziaria. Al di fuori di tali circostanze, gli operatori economici non possono in alcun modo essere soggetti a poteri coercitivi da parte di OLAF; quando i soggetti siano legati ai fondi UE da rapporto contrattuale, tuttavia, il dovere di collaborare in caso di indagini OLAF è inserito nelle stesse clausole del finanziamento.

Il rifiuto a cooperare, in questi casi, integra pertanto gli estremi dell'inadempimento contrattuale e può dare luogo alla richiesta di restituzione di tutti i fondi ricevuti: un argomento che di fatto risulta estremamente convincente nel determinare la volontà degli operatori economici interessati³⁴.

Nelle indagini interne, i poteri degli agenti OLAF, sebbene sempre di natura amministrativa, sono più incisivi, e comprendono l'accesso a tutti gli uffici di istituzioni, organi ed organismi dell'UE ed a tutte le informazioni in essi contenute, anche senza il consenso del soggetto interessato, ma con notificazione preventiva al corpo di appartenenza³⁵. Tale potere, tuttavia, è limitato ai locali ed agli oggetti di proprietà o in uso all'UE, e non si estende agli eventuali oggetti personali.

In ogni caso, gli agenti OLAF sono autorizzati ad estrarre copia di documenti o materiali rilevanti per le indagini e reperiti nel corso dei controlli.

La possibilità di procedere a sequestro, invece, sebbene controversa, non è prevista nel regolamento e non parrebbe quindi poter essere separata dall'intervento delle autorità nazionali competenti, così come quando si renda necessario adottare provvedimenti cautelari³⁶.

In pratica, nel caso in cui si debba procedere all'acquisizione di un documento originale e non sia immediatamente possibile richiedere l'assistenza dell'autorità giudiziaria, la procedura più utilizzata consiste nell'effettuare due copie del documento in oggetto firmate dall'agente che presiede alle operazioni e dal proprietario al fine di attestarne la conformità all'originale. Una copia controfirmata viene trattenuta da OLAF ed utilizzata per le indagini; l'altra copia, invece, viene lasciata al proprietario insieme all'originale, posto in una busta chiusa sigillata.

Nel diritto di copia, infine, rientrano anche le operazioni forensi per la copia di supporti informatici con attribuzione di *hash* esclusivi, con cui è possibile verificare l'identità con l'originale, che rimane nella disponibilità del soggetto interessato. Vista la

³⁴ Cfr. artt. 4-5, Reg. 2988/95. Sul punto si veda anche Corte di Giustizia, *Case T-217/01 Forum des migrants 44 and 58*, secondo cui: «applicants for and beneficiaries of Community financial aid have an obligation to provide information and to act in good faith, and are thus required to satisfy themselves that they are submitting reliable information to the Commission. The Commission can terminate a grant agreement if the beneficiary gives incomplete information in order to obtain payment of the grant».

³⁵ Art. 4(4), Reg. 883/13.

³⁶ Cfr. art. 7, Reg. 2185/96 e art. 4(2), Reg. 883/13.

delicatezza degli interessi in gioco, le procedure di informatica forense attuate da OLAF sono regolate da apposite linee guida fondate su standard stabiliti a livello internazionale³⁷. Nonostante tali procedure siano approvate dal Garante Europeo per la Protezione dei Dati Personali (EDPS), e la loro applicazione da parte di OLAF sia stata anche recentemente trovata in conformità con gli standard di necessità e proporzionalità richiesti dalla normativa in materia³⁸, la riproduzione di supporti informatici nella loro interezza, allo scopo di determinare quali parti siano rilevanti per le indagini, non cessa di suscitare perplessità legate alla presenza di dati personali nel materiale raccolto³⁹.

2.2. Interviews.

I colloqui sono il mezzo di indagine forse più interessato dalle modifiche apportate dal nuovo regolamento 883/13, che ne ha in parte avvicinato i caratteri a quelli dell'interrogatorio in sede penale, soprattutto in relazione al diritto contro l'autoincriminazione⁴⁰.

Il regime applicabile ai colloqui prevede sempre un termine di congruo preavviso, differenziandosi tuttavia parzialmente a seconda che il soggetto intervistato sia la persona interessata dalle indagini o un semplice testimone.

Nel primo caso, infatti, il termine minimo è di dieci giorni lavorativi, fatto salvo l'espresso consenso del soggetto o l'esistenza di ragioni di urgenza dell'indagine debitamente motivate ed autorizzate dall'ufficio centrale; anche in questo caso, tuttavia, il colloquio deve essere notificato con almeno 24 ore di anticipo. Termini più brevi sono invece previsti per i testimoni, per cui il preavviso può limitarsi a 24 ore, o persino venire meno del tutto nelle eccezioni sopra indicate⁴¹.

L'invito per il soggetto interessato dall'indagine, inoltre, deve indicarne i diritti, ed in particolare quello di farsi assistere da una persona di fiducia a sua scelta, che, tuttavia, non deve obbligatoriamente essere un legale.

Il testimone, al contrario, non ha diritto di essere assistito; tuttavia, nel caso in cui nel corso del colloquio emergano elementi tali da modificarne lo *status* in quello di persona

³⁷ Quali ad esempio *ISO Standard 27037 on Guidelines for identification, collection, acquisition and preservation of digital evidence* (Ottobre 2012) e *Good practice guide for digital evidence* (UK Association of Chief Police Officers – Marzo 2012), cfr. [Guidelines on Digital Forensic Procedures for OLAF Staff](#) (1 January 2014), 1.

³⁸ Cfr. EDPS, Case 2012-0413 (8 Novembre 2012): «for the EDPS to find a violation of data protection rules, the complainant would have to prove that OLAF either committed a manifest error of assessment, or misused its powers [...] the investigation activity conducted by OLAF and resulting in the contested forensic acquisition was neither unnecessary nor disproportionate».

³⁹ Si veda, ad esempio, [Supervisory Committee. Implementation by OLAF of the Supervisory Committee's recommendations- Report No 2/2014 from the Supervisory Committee of the European Anti-fraud Office \(OLAF\) to the European Parliament, the Council, the Commission and the Court of Auditors](#), 5 ss.

⁴⁰ Sull'applicazione di tale diritto alla Commissione Europea, si veda Corte di Giustizia, Case T-112/98 *Mannessmannröhren*, 66-67.

⁴¹ Cfr. art. 9(2), Reg. 883/13.

interessata dalle indagini, si applica un meccanismo simile a quello previsto dall'art. 63 c.p.p., con sospensione immediata delle domande e lettura degli avvisi, incluso il diritto all'assistenza. A differenza del nostro sistema interno, però, le dichiarazioni precedentemente rese sono sottoposte ad un regime di inutilizzabilità più blando, perché sanabile con la possibilità, per il dichiarante, di presentare osservazioni. Di fatto, quindi, tali dichiarazioni sono utilizzabili al fine di contestare quelle rese successivamente e possono essere inserite nel rapporto finale anche se sfavorevoli⁴².

L'impatto sui diritti del dichiarante di questa possibilità di recupero deve però tenere conto del fatto che, a differenza di quanto presupposto dall'art. 63 c.p.p., tutti i colloqui possono essere svolti da OLAF solo su base volontaria. Questo significa che, a differenza della persona informata sui fatti, il testimone nelle indagini amministrative dell'Ufficio non è obbligato né ad accettare il colloquio, né a rispondere alle domande che gli sono poste, tantomeno con vincolo di verità.

L'unica azione che può essere compiuta da OLAF, anche senza il consenso delle parti, così come senza alcun obbligo di preavviso, è la raccolta di dichiarazioni nell'ambito di controlli e verifiche sul posto. In questo caso gli agenti non sono autorizzati a porre domande, ma si limitano a raccogliere quanto affermato spontaneamente dai presenti; un'opzione apparentemente marginale, ma che, in mancanza di definizioni sul contenuto di tale "raccolta", può prestare il fianco a legittimi dubbi in merito alla reale portata delle deroghe alle garanzie stabilite dal regolamento.

2.3. *L'utilizzabilità delle prove nel processo penale.*

Come già indicato in precedenza, OLAF non ha poteri esecutivi propri all'interno della Commissione o negli Stati Membri; se tuttavia la relazione finale viene acquisita come prova dalle autorità competenti, questa ha valenza probatoria totalmente parificata ai rapporti amministrativi per qualsiasi utilizzo procedimentale, sia in ambito amministrativo che penale⁴³.

Questa equiparazione può risultare di primo acchito problematica nel processo penale, sia per le medesime ragioni legate alla utilizzabilità dei documenti amministrativi, soprattutto per quanto riguarda le parti dichiarative e valutative⁴⁴, sia per i problemi legati alla circolazione probatoria fra giurisdizioni diverse in mancanza di standard comuni in tema di ammissibilità.

Sotto il primo profilo, tuttavia, senza sottovalutare le complesse questioni sottese all'ingresso nel processo penale del materiale probatorio proveniente dall'accertamento

⁴² Cfr. nota 41. Sul valore meramente argomentativo dei commenti, si veda anche Corte di Giustizia, Case F-124/05 and F-96/06 A e Case G 191.

⁴³ Cfr. *supra* nota 25.

⁴⁴ Per un esame completo del problema, si vedano ORLANDI, *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, Milano, Giuffrè, 1992, 188 ss.; BONTEMPELLI, *L'accertamento amministrativo nel sistema processuale penale*, Milano, Giuffrè, 2009, 235 ss. Per un'ottica in ambito europeo, si veda altresì LUPÀRIA, *Processo Penale e Reati Societari: fisionomia di un modello "invisibile"*, in *Riv. dottori comm.*, 2010, fasc.4, 801.

amministrativo, è però utile ricordare come le garanzie processuali sopra descritte a tutela dei soggetti interessati da indagini OLAF siano generalmente più elevate di quelle previste nei procedimenti amministrativi interni, soprattutto a seguito della riforma del regolamento nel 2013.

D'altro lato, nella prassi i problemi dovuti all'utilizzabilità delle dichiarazioni rese al di fuori del processo penale viene tipicamente risolta, specialmente quando passibile di avere un ruolo determinante ai fini dell'accusa, tramite la riassunzione nelle forme previste dal codice di procedura, utilizzando le dichiarazioni rese durante le indagini di OLAF a fini di contestazione. Con tali correzioni, ad oggi le relazioni finali delle indagini svolte dall'Ufficio antifrode vengono generalmente acquisite al fascicolo del dibattimento *ex art. 234 c.p.p.*⁴⁵

Un'altra modalità attraverso cui le prove raccolte nelle indagini amministrative possono essere introdotte nel processo penale è attraverso la testimonianza degli agenti OLAF, previa autorizzazione da parte dell'Ufficio centrale. In mancanza di specifiche previsioni normative, il regime con cui tali soggetti vengono sentiti è rimesso all'apprezzamento delle corti nei diversi ordinamenti giuridici. In Italia, nella prassi, la posizione degli agenti OLAF viene generalmente parificata a quella dei testimoni *ex art. 198 c.p.p.*

Nella maggioranza dei casi, pertanto, gli investigatori dell'Ufficio antifrode non sono sottoposti alle limitazioni previste per gli agenti di polizia giudiziaria *ex art. 195, comma 4 c.p.p.*; al contrario, essi sono tenuti a riferire in giudizio tutti gli elementi a loro conoscenza, ivi incluso il contenuto delle dichiarazioni eventualmente raccolte nel corso delle indagini. A meno che, come avviene raramente, siano stati anche nominati consulenti del pubblico ministero, gli agenti OLAF non sono però autorizzati a produrre in giudizio i rapporti eventualmente utilizzati come supporto alla memoria, la cui acquisizione al processo è dunque rimessa all'iniziativa di parte.

Per quanto riguarda invece le tematiche legate alla circolazione probatoria, l'utilizzabilità dei rapporti OLAF presenta profili di originalità che compongono un nuovo modello di cooperazione e scambio di informazioni, i cui risultati sono di estremo interesse per lo sviluppo di sistemi processuali complessi e multilivello, in grado di contrastare efficientemente fenomeni criminosi a dimensione strutturalmente transnazionale quali le frodi doganali. Prima di passare all'analisi di tale modello in comparazione con le nuove procedure previste dalla Direttiva sull'Ordine Europeo di Indagine⁴⁶ e dall'EPPO⁴⁷, è

⁴⁵ Giurisprudenza inaugurata dal Tribunale di Marsala, Sezione promiscua, 17 dicembre 1998, secondo cui: «Gli atti di accertamento si qualificano come atti promananti da un organo pubblico di controllo e come tali posseggono tutti i requisiti prescritti dall'art. 234 c.p.p. per l'inserimento nel fascicolo del dibattimento». Ad oggi non risultano pronunce della corte di Cassazione in merito all'utilizzabilità delle relazioni OLAF, cfr. LUPO, *La protezione dei diritti fondamentali nella giurisprudenza italiana*, in BAZZOCCHI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali e procedurali. Dalle esperienze investigative dell'Olaf all'istituzione del procuratore europeo*, Roma, Fondazione Lelio e Lesli Basso Issoco, 2013, 71.

⁴⁶ Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 *regarding the European Investigation Order in criminal matters*.

⁴⁷ Originariamente proposto dalla Commissione (*Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment of the European Public Prosecutor's Office - COM/2013/0534 final*), il progetto ad oggi in discussione nei *working groups* al Consiglio è ad oggi estremamente diverso, in quanto a struttura e poteri, cfr. da ultimo in tal senso il

necessario descrivere brevemente il contesto di relazioni internazionali nel quale OLAF svolge le proprie indagini.

3. La cooperazione in materia amministrativa.

Se i mezzi di indagine sopra descritti possono ricordare, sotto alcuni profili, quelli utilizzati in sede di indagini preliminari, il vero tratto distintivo delle investigazioni condotte da OLAF, nonché quello che presenta maggiore interesse nell'analisi della lotta alle frodi doganali e, più in generale, alle frodi in scala transnazionale, è dato dalla cooperazione amministrativa.

Il sistema costruito con OLAF, infatti, assicura una delle più ampie ed efficaci reti di cooperazione e circolazione probatoria presenti sul territorio europeo, i cui effetti si ripercuotono ben oltre il confine delle mere indagini amministrative.

Grazie alla sua posizione, infatti, OLAF possiede quella visione di insieme su origini, sviluppi e direzione dello spostamento di persone, beni e denaro necessaria per porre in essere una risposta efficace, in grado di proteggere gli interessi economici dell'Unione, o quantomeno, di recuperarne effettivamente le perdite subite a causa di frode.

La rete di cooperazione OLAF, però, non consente soltanto di accedere ad una visione globale del fenomeno criminoso oggetto di indagine; essa risulta infatti anche particolarmente efficace sul piano di una vasta e rapida raccolta delle informazioni e della loro diffusione fra le autorità amministrative e giudiziarie dei diversi Stati. Prima di esaminare le possibili interazioni e gli sviluppi di tale rete con altri sistemi di circolazione probatoria, come l'OEI o l'EPPO, tuttavia, è opportuno illustrare quale siano effettivamente la portata ed i poteri di OLAF in questo sistema.

Attraverso una numerosa serie di accordi a diversi livelli, infatti, lo spazio giuridico raggiungibile da OLAF si estende sia all'interno delle istituzioni, organi ed organismi dell'Unione, sia nelle diverse strutture ed autorità degli Stati Membri, che infine, di importanza fondamentale soprattutto per le frodi doganali, in paesi terzi.

La base legale per la cooperazione amministrativa di OLAF trova fondamento nel Regolamento 515/97⁴⁸, che si applica tuttavia solo in riferimento alle materie agricole e doganali, una restrizione che costituisce ad oggi il limite maggiore dell'intero sistema, e che però, grazie al nuovo regolamento 883/13, può essere superata da singoli accordi amministrativi stipulati caso per caso anche in altre materie⁴⁹.

[discorso del Commissario per la Giustizia Jourova del 28 aprile 2015](#) prima del voto in assemblea plenaria al Parlamento Europeo (per il testo adottato in tale sede [clicca qui](#)).

⁴⁸ Council Regulation (EC) No 515/97 of 13 March 1997 *on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters*.

⁴⁹ Cfr. artt. 13-14, Reg. 883/13.

3.1. La cooperazione oltre i confini dell'UE.

I principali mezzi di cooperazione con i paesi terzi sono costituiti dagli accordi di cooperazione amministrativa (ACA)⁵⁰, con i quali non solo viene facilitato lo scambio di informazioni con le autorità locali⁵¹, ma anche fornita base legale agli agenti OLAF per effettuare in quei paesi i controlli e le verifiche nelle modalità sopra descritte⁵².

Un elemento di rilievo di tali accordi è che gli ACA possono essere conclusi con diverse autorità a livello locale, purché ritenute competenti in materia di protezione degli interessi finanziari dell'UE, quali ad esempio agenzie doganali, agenzie delle entrate, ispettorati, procure, uffici anticorruzione, banche nazionali. OLAF pertanto, al contrario di molte autorità nazionali dei singoli Stati Membri, che talora si limitano ad accordi con le proprie controparti estere, ha accesso ad una base molto più ampia di informazioni e ad esperienze e prospettive diverse nell'affrontare le condotte rilevanti per la tutela del bilancio dell'Unione. Negli Stati Uniti, ad esempio, OLAF è in collaborazione sia con l'Ufficio competente per i principali beni oggetto di frodi doganali (*Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives-ATF*), sia con agenzie tipicamente a competenza penale quali l'FBI.

La sussistenza di tali accordi riveste un peso fondamentale soprattutto per alcuni tipi di indagine, come quelle in materia di *antidumping*, dove la maggior parte delle frodi viene commessa principalmente all'estero, specialmente in quei sistemi dove i controlli delle camere di commercio e delle agenzie doganali si limitano all'esame superficiale della documentazione (spesso falsa) senza verificare in concreto la merce in uscita.

Le frodi sull'origine dei prodotti sono un esempio tipico di indagine nella quale la raccolta del materiale probatorio può essere effettuata solo attraverso missioni nei paesi terzi interessati, ed in particolare con la verifica in concreto delle capacità produttive dell'esportatore rispetto alle dichiarazioni di quantità e valore effettuate. In questi casi, il valore aggiunto dell'intervento di OLAF si mostra tanto più chiaramente quando si consideri che le condotte evasive dei dazi doganali hanno generalmente rilevanza anche a livello nazionale, sia per le conseguenze pregiudizievoli in materia fiscale (IVA ad esempio), sia perché spesso tali condotte integrano fattispecie penali. Come si vedrà nei paragrafi seguenti, OLAF costituisce una risorsa significativa anche per i singoli Stati Membri, soprattutto quando la dimensione transnazionale del reato rende più difficile e più lenta la raccolta delle prove necessarie a sostenere l'accusa in giudizio. Gli elementi probatori acquisiti da OLAF grazie agli ACA, infatti, sono parificati a quelli raccolti dall'Ufficio nelle indagini sul territorio dell'Unione e quindi trasmissibili agli Stati Membri interessati secondo il principio di leale collaborazione e reciproca assistenza statuiti nei regolamenti⁵³.

⁵⁰ Per un modello di accordo, si veda [OLAF, Model text of arrangements](#).

⁵¹ Ad oggi, sono stati siglati accordi in Africa (come regione), Benin, Congo Brazzaville, Djibouti, Marocco, Senegal, Sud Africa, Uganda, Argentina, Stati Uniti, Australia, Taiwan, Palestine. In Europa, sono presenti accordi con Macedonia, Montenegro, Moldavia, Serbia, Ucraina, cfr. [OLAF, List of signed arrangements](#).

⁵² Cfr. art. 3, Reg. 883/13.

⁵³ Cfr. art. 12, Reg. 883/13 e artt. 19-20, Reg. 515/97.

Il ruolo di OLAF ha un peso considerevole anche con paesi non firmatari di accordi e tuttavia rilevanti nel panorama internazionale delle frodi doganali, quali Cina, Transnistria, Turkmenistan, Tailandia. I documenti e le informazioni ottenuti in base alla cooperazione spontanea non possono essere direttamente utilizzati come prove nelle indagini amministrative; ciò non toglie che essi possano essere utilizzati sia da OLAF che dagli Stati Membri a cui vengono trasmesse a fini di *intelligence*.

Oltre ad autorità nazionali di paesi terzi, OLAF ha stipulato accordi anche con rilevanti organizzazioni internazionali quali Unione Africana, Nazioni Unite, World Customs Organization, Banca Mondiale, Interpol, Fondo Globale per la lotta all'AIDS, la Tubercolosi e la Malaria.

3.2. La cooperazione nel territorio dell'UE.

Anche per quanto riguarda le indagini svolte all'interno del territorio dell'UE, OLAF riveste un ruolo di primo piano nell'assicurare la cooperazione fra le diverse autorità competenti a livello nazionale e sovranazionale.

L'Ufficio ha stipulato accordi di cooperazione con tutte le istituzioni e principali agenzie europee, soprattutto per quanto attiene alle indagini riguardanti i funzionari, all'eventuale procedura da seguire in caso di immunità, allo scambio di informazioni rilevanti per la lotta antifrode ed allo sviluppo di politiche interne di prevenzione e controllo⁵⁴.

A livello nazionale, la normativa vigente prevede un vero e proprio dovere di collaborazione fra le autorità interessate ed OLAF, realizzato attraverso comunicazioni e scambi di informazioni contestuali e la possibilità di richiedere assistenza per l'attuazione di particolari misure o verifiche⁵⁵.

Grazie al regolamento 515/97, OLAF può mandare segnalazioni a più autorità competenti nei diversi Stati Membri, allo stesso tempo ottenendo che queste sottopongano a controllo, per un determinato periodo di tempo (*special watch*), persone, luoghi, beni o mezzi di trasporto sospetti, assicurando una raccolta di informazioni che permetta la ricostruzione a livello europeo delle frodi interessate⁵⁶.

Con le stesse basi legali, e sempre al fine di accelerare lo scambio di informazioni e facilitare l'identificazione degli obiettivi su cui concentrare i controlli, si è inoltre proceduto alla costituzione di un *database* europeo in materia doganale e agricola (*Custom Information System*), consultabile non solo da OLAF, ma anche dalle autorità a tal scopo designate negli Stati Membri⁵⁷.

⁵⁴ Fra cui, ad esempio, Parlamento Europeo, Consiglio, Commissione (cfr. *Interinstitutional Agreement of 25 May 1999 between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-fraud Office*), BCE, Corte dei Conti Europea, Mediatore Europeo, Garante europeo dei dati, Comitato delle Regioni, Comitato Economico e Sociale, Eurojust, Europol.

⁵⁵ Cfr. art. 2a, Reg. 515/97 per le informazioni minime da comunicare; artt. 4 ss per l'assistenza su richiesta.

⁵⁶ Cfr. art. 7, Reg. 515/97.

⁵⁷ Cfr. artt. 23 ss, Reg. 515/97; per maggiori informazioni sull'implementazione del sistema, [clicca qui](#).

Il regolamento 515/97 è stato anche la base per la creazione di un sistema d'informazione antifrode (AFIS): esso permette la trasmissione rapida e sicura di messaggi fra OLAF e le autorità amministrative competenti negli Stati Membri e nei paesi terzi, il controllo di numerosi settori nevralgici, come il trasporto marittimo, nonché infine la tracciabilità di merci sensibili e soggette a contrabbando come sigarette, alcool, e tutte le merci fortemente tassate.

Sotto il nuovo regolamento 883/13, gli Stati Membri sono obbligati a designare un ufficio interno responsabile per le politiche antifrode (*Anti-Fraud Coordination Service - AFCOS*) in modo da eliminare le lungaggini dovute alle incertezze in merito al soggetto competente cui comunicare le informazioni⁵⁸. In Italia sono competenti in tal senso la Direzione Centrale Antifrode e Controlli dell'Agenzia delle Dogane ed il Comando Generale della Guardia di Finanza, Reparto "Analisi e Relazioni Internazionali".

Come per i paesi terzi, anche all'interno del territorio dell'Unione, la cooperazione amministrativa non si ferma alle previsioni del regolamento, ma è sviluppata ulteriormente tramite numerosi ACA intervenuti con diverse autorità ed agenzie competenti a vario titolo della lotta antifrode negli Stati Membri. In Italia, ad esempio, sono legate ad OLAF da accordi di cooperazione firmati negli ultimi anni la Guardia di Finanza, la Direzione Nazionale Antimafia e la Corte dei Conti⁵⁹.

Anche nell'ambito delle indagini sul territorio dell'Unione, il valore aggiunto della cooperazione sviluppata da OLAF non si limita al solo campo amministrativo.

Grazie alla base legale sopra citata, e nel rispetto delle forme richieste dai diversi ordinamenti giuridici, l'Ufficio antifrode ha inaugurato un nuovo modo di svolgere le indagini, in quello che è stato definito un nuovo modello di "network globale"⁶⁰.

L'idea alla base di questo modello è relativamente semplice ed allo stesso tempo efficace, e si pone come obiettivi principali quello di ridurre sia le tempistiche per l'instaurazione di procedimenti penali o amministrativi successivi, che le problematiche legate alla circolazione delle informazioni e alla necessità di ripetere l'acquisizione di alcuni elementi probatori.

A tali fini, invece di limitarsi a comunicare i risultati delle operazioni svolte da OLAF durante le indagini o alla fine delle stesse, si è cercato di coinvolgere attivamente diverse agenzie investigative o amministrative nazionali già durante lo svolgimento delle indagini, in quella che può definirsi una forma di indagini parallele strettamente coordinata.

La prima operazione in cui è stato adottato tale metodo, nota con il nome di "Cocoon", ha visto impegnati, sin dall'inizio delle indagini nel 2007, l'Ufficio antifrode, la Guardia di Finanza ed un Direttorato Generale della Commissione Europea, DG Connect

⁵⁸ Cfr. [The OLAF Report 2014](#), cit., 40, secondo cui: «By the end of 2014 all Member States had designated an AFCOS».

⁵⁹ Cfr. *Accordo di cooperazione amministrativa tra l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Procura Generale della Corte dei Conti* (25 settembre 2013); *Protocollo tecnico di intesa tra l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Guardia di Finanza* (5 giugno 2012); *Protocollo di cooperazione tra la Direzione Nazionale Antimafia (DNA) e l'Ufficio Europeo di Lotta Antifrode (OLAF)* (17 febbraio 2000).

⁶⁰ Cfr. conclusioni della conferenza [Fighting fraud in the field of European Union Direct Expenditure](#), Ostia (12-14 Ottobre 2011).

(Communications Networks, Content and Technology). Il caso riguardava una frode internazionale gestita da diverse persone e società, anche fittizie, in Italia, Inghilterra, Francia, Grecia, Austria, Svezia, Slovenia e Polonia, che aveva portato all'assegnazione indebita di ventidue progetti di ricerca medica finanziati dall'Unione, per un totale di circa 55 milioni di Euro, tramite massicce e sistematiche falsificazioni dei budget e sfruttando la superficialità dei controlli e la mancanza di coordinamento fra le diverse agenzie incaricate dell'assegnazione, gestione e verifica dei fondi.

Durante le indagini, il costante scambio e controllo incrociato delle informazioni acquisite da OLAF, DG Connect e GDF, ha permesso di svolgere le operazioni investigative su più fronti nel medesimo periodo, e di combinare i poteri delle diverse agenzie, compensandone eventuali limiti.

In particolare, è risultato particolarmente efficace permettere la partecipazione diretta, come osservatori esperti, degli *auditor* della Commissione (altrimenti privi di poteri ispettivi di tale portata) ai controlli e alle verifiche sul posto effettuate da OLAF, secondo quanto previsto dal regolamento⁶¹. In questo modo, pur non potendo agire di propria iniziativa, gli *auditors* hanno avuto la possibilità di combinare la conoscenza tecnica per verificare lo stato delle irregolarità con i poteri di accesso esperibili da OLAF e di utilizzare immediatamente l'esperienza acquisita una volta ricevuti formalmente, nel rispetto dei doveri di collaborazione e delle forme previste, i documenti ottenuti in tali circostanze. Il metodo seguito dall'Ufficio in tale indagine ha consentito il recupero di 53 milioni di Euro, tramite il sequestro di numerosi conti correnti e immobili, e l'imputazione di 23 persone per frode transnazionale al bilancio dell'UE (di cui 7 imputate anche *ex art.* 416 c.p.), oltre alla risoluzione di altre 4 procedure di appalto e di 25 contratti di finanziamento⁶². Il successo di questa operazione è stato riconosciuto anche dalla Commissione Europea, che nel 2011 ha modificato la propria strategia antifrode includendovi una maggiore cooperazione fra OLAF e le unità deputate ai controlli all'interno dei Direttorati a partire dalla fase delle indagini⁶³.

Sempre in ottica preventiva, nel corso delle indagini, OLAF e DG Connect hanno sviluppato un sistema informatico (noto come PLUTO, ma utilizzato ad oggi anche da altri Direttorati sotto nomi diversi) con il quale è possibile controllare i dati dei soggetti beneficiari di fondi europei, verificandone eventuali relazioni ed evidenziandone i potenziali rischi⁶⁴.

4. La circolazione probatoria: OLAF, OEI, EPPO.

In un panorama giuridico come quello attuale, nel quale l'ammissibilità della prova continua ad essere un tema disciplinato a livello nazionale e privo di criteri minimi

⁶¹ Cfr. art. 6(2), Reg. 2185/96.

⁶² Cfr. [Comando Generale GDF, Ufficio stampa, Roma, 5 giugno 2012.](#)

⁶³ Cfr. Communication on the Commission Anti-Fraud Strategy COM(2011) 376 final, Brussels, 24.6.2011, Investigations (section 2.3), 13.

⁶⁴ Cfr. [Commissione Europea, Le politiche dell'UE, La lotta dell'UE alla frode e alla corruzione](#), 15.

condivisi, mentre le frodi assumono sempre più una dimensione organizzata e transnazionale sfruttando la mancanza di coordinamento e cooperazione fra le diverse amministrazioni, la rete di contatti che vede al centro OLAF acquista un peso significativo che non può essere sottovalutato nel disegnare il futuro della circolazione probatoria all'interno dell'Unione Europea. Questa necessità appare tanto più vera quanto si consideri come i modelli rappresentati da OLAF, OEI ed EPPO (all'esito del semestre di presidenza lituano), sebbene tutti teoricamente indirizzati a facilitare la lotta alla criminalità transnazionale, paiano sottostare a logiche non del tutto compatibili fra loro.

Da un lato, infatti, l'ordine europeo di indagine si muove nella direzione del mutuo riconoscimento, cercando di semplificare ed unificare le condizioni di circolazione della prova acquisita rispetto al quadro convenzionale precedente, creando un modello alternativo al sistema rogatorio, senza tuttavia introdurre alcun elemento di armonizzazione nelle modalità stesse di acquisizione⁶⁵.

Dall'altro, l'EPPO dovrebbe costituire un regime *sui generis* nel quale le prove non necessitano di riconoscimento fra sistemi giuridici diversi, ma sono acquisite in modo unitario dallo stesso ufficio e, perlomeno nelle intenzioni della Commissione, in presenza di condizioni uniformi di acquisizione all'interno di uno spazio legale unitario⁶⁶.

Il modello OLAF, da parte sua, giunge di fatto a realizzare sia l'obiettivo di superamento del sistema rogatorio, che quello dell'uniformità delle condizioni di acquisizione delle prove, sebbene limitatamente alle indagini amministrative agricole e doganali, che costituiscono l'ambito di applicazione del regolamento 515/97.

Grazie alle norme di cooperazione amministrativa, infatti, la raccolta di informazioni e documenti può avvenire in modo molto più rapido ed ampio di quanto sarebbe possibile per le singole autorità nazionali. Una volta acquisite da parte dell'Ufficio, inoltre, le informazioni possono essere fatte circolare a tutte le autorità nazionali interessate, autorità giudiziarie incluse, che possono successivamente utilizzarle senza bisogno di ricorrere a rogatorie⁶⁷.

⁶⁵ CAIANIELLO, *La nuova direttiva UE sull'ordine europeo di indagine penale tra mutuo riconoscimento e ammissione reciproca delle prove*, in *Proc. pen. e giust.*, 3, 2015, 1; ALLEGREZZA, *Collecting Criminal Evidence Across the European Union: The European Investigation Order Between Flexibility and Proportionality*, in RUGGERI (a cura di), *Transnational Evidence in Multicultural Inquiries in Europe Developments in EU Legislation and New Challenges for Human Rights-Oriented Criminal Investigations in Cross-border Cases*, Springer International Publishing Switzerland, 2014, 51.

⁶⁶ Sull'intenzione di ridurre invece l'EPPO ad un sistema di mutuo riconoscimento, attualmente sostenuto da alcune delegazioni, si veda anche il risultato delle votazioni in assemblea plenaria nel Parlamento Europeo (cfr. supra, nota 52), nonché LIBE, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, *Interim Report on the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, Rapporteur: Monica Macovei (18.3.2015).

⁶⁷ Sulle informazioni così raccolte, anche in considerazione della necessità di dare previo avviso alle autorità locali delle operazioni da svolgersi, cfr. Tribunale di Marsala, cit., secondo cui: «non è fondata l'eccezione di inutilizzabilità delle informazioni raccolte in Romania e Slovenia per il mancato espletamento di formali rogatorie internazionali in quegli stati [...] Le informazioni raccolte sono pienamente utilizzabili nel nostro ordinamento dal momento che i regolamenti comunitari sono immediatamente applicabili in Italia come in ogni ordinamento degli stati membri, senza necessità di un ulteriore atto di recepimento (cfr. Corte cost n. 170 del 1984)».

La presenza di un regolamento comune, contenente anche disposizioni procedurali che prevedono garanzie a favore dei soggetti interessati dalle indagini e che devono applicarsi in tutte le indagini OLAF, a prescindere dal paese nel quale si svolgono le operazioni, consente di armonizzare, entro un certo livello almeno, la fase di raccolta degli elementi probatori nella direzione di uno spazio giuridico dai confini europei e non più nazionali.

La sorte di OLAF alla luce di queste riforme è al momento incerta.

Nella proposta originaria della Commissione, OLAF sarebbe dovuto essere riformato a seguito dell'approvazione del regolamento EPPO⁶⁸. La complessa riforma della base legale nel 2013 con l'introduzione del regolamento 883, tuttavia, ha fatto scivolare indietro la riforma dell'Ufficio antifrode nelle priorità dell'agenda politica. Allo stesso tempo, con l'attuale proposta di regolamento EPPO, che prevede una competenza condivisa con le autorità nazionali e limitata da valori prefissati in termini di quantificazione del danno⁶⁹, pare forse da rivedere la considerazione secondo cui OLAF dovrebbe essere drasticamente ridimensionato una volta entrata in vigore la procura europea.

Simile cautela deve essere esercitata nell'esaminare l'impatto dell'OEI sull'azione dell'Ufficio antifrode.

Grazie all'art. 4, lett b), la direttiva OEI risulterà applicabile anche ai procedimenti amministrativi «quando la decisione può dar luogo a un procedimento davanti a un organo giurisdizionale competente, segnatamente, in materia penale». Questa previsione sembra non potersi applicare direttamente ai procedimenti amministrativi nel nostro ordinamento, non essendo possibile una diretta possibilità di impugnare le pronunce amministrative in sede penale⁷⁰.

Sarà tuttavia comunque necessario evitare che l'entrata in vigore dell'OEI si traduca di fatto in un peggioramento del sistema di scambio di informazioni esistente, che non avvantaggia solo le autorità amministrative, ma, come sopra descritto, anche quelle giudiziarie direttamente interessate dall'OEI.

Le carenze della direttiva in tema di garanzie difensive e gli ampi motivi di non riconoscimento previsti per l'ordine di indagine, infatti, rischiano di minare la possibilità di costruire un sistema efficace di scambio di informazioni ed una visione comprensiva dei fenomeni criminosi in atto.

Una prospettiva globale sugli interessi finanziari dell'Unione che costituisce ormai la base imprescindibile per una strategia che aspiri ad essere efficiente, senza cui la lotta alle frodi (ed ai crimini) transnazionali è una guerra già persa in partenza.

⁶⁸ *Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, cit., 53.

⁶⁹ Council of the European Union, *Proposal for a Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office- Orientation debate/State of Play*, 6318/1/15 REV 1, Brussels, 2 March 2015 (OR. en), Interinstitutional File: 2013/0255 (APP), Section 4.

⁷⁰ TESORIERO, *La cooperazione probatoria transnazionale nelle indagini in materia di frodi IVA e doganali: strumenti tradizionali e nuove opportunità*, in corso di pubblicazione in questa Rivista.