

Sinergie fra la Corte dei conti europea e l'OLAF

Pietro Russo

Voglio anzitutto ringraziare il Procuratore Generale, l'amico Alberto Avoli, per avermi invitato oggi a dare un contributo a questa discussione così interessante, ed anche per consentirmi per rincontrare un altro amico e collega alla Corte europea fino a poco fa, Ville Itala.

Io parlerò oggi dei rapporti tra la Corte dei conti dell'UE per quanto riguarda – nell'ambito della protezione degli interessi finanziari dell'Unione – il contrasto alle frodi. Certamente, come è stato già ampiamente illustrato, l'entrata in funzione del Procuratore europeo (EPPO) avrà effetti sull'attività dell'OLAF e quindi, in definitiva, sui rapporti di quest'ultimo con la Corte dei conti. Tuttavia, io mi concentrerò su quella che è al riguardo la situazione attuale.

Una sola notazione “spot”, riguardo ai casi di gran lunga prevalenti, di presunta frode in cui la Corte si imbatte in occasione di controlli sul territorio di uno Stato membro. Viene qui in esame la disposizione dell'art. 287 co2 TFUE la quale stabilisce che la Corte, nell'esercizio della sua attività di controllo, riferisce in particolare su ogni caso di irregolarità. Orbene, nella misura in cui questa disposizione riguarda anche le irregolarità intenzionali che emergono in modo evidente nel corso di un controllo – il che non è per nulla frequente – l'entrata in funzione del Procuratore europeo provocherà (solo) una diversa individuazione dell'organo giurisdizionale cui indirizzare la relativa denuncia. Diversa invece la

situazione nei casi, che rappresentano la normalità, in cui dall'attività di controllo si origina solo il sospetto che una frode ai danni degli interessi finanziari dell'UE sia stata perpetrata. Qui la Corte, per stabilire il destinatario della relativa denuncia, dovrà anzitutto tener conto delle circostanze secondo cui lo Stato membro interessato abbia adottato la regolamentazione sul Procuratore europeo o meno. In quest'ultimo caso, l'attuale situazione resterà invariata. Diversamente, alla stregua delle disposizioni contenute nel regolamento EPPO (regol. n.2017/1939), le denunce attualmente trasmesse a OLAF dovranno essere invece inoltrate all'ufficio del Procuratore europeo.

Qualche considerazione preliminare circa il ruolo delle Istituzioni di controllo esterno, in primo luogo – trattandosi dell'esecuzione del bilancio dell'UE – con riguardo alla Corte dei conti europea, ma anche, in generale, alle Istituzioni Superiori di controllo dei paesi membri, attese le ben note modalità “compartite” di gestione della gran parte dei fondi di tale bilancio.

Un accenno esplicito alle irregolarità nella gestione del bilancio dell'Unione in relazione all'attività di controllo della Corte dei conti europea è contenuto nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFEU) al succitato 287.2, il quale stabilisce che la Corte nell'esercizio della suddetta attività riferisce in particolare su ogni caso di irregolarità. Questa disposizione, introdotta dal Trattato di Amsterdam, per la verità non ha mai rivestito grande rilievo pratico. Ed infatti, la Corte oltre a denunciare tutti i casi di sospetta frode nelle sedi competenti, ha sempre evidentemente fatto menzione nei propri rapporti delle irregolarità (anche intenzionali) individuate. Sembra quindi di maggiore interesse esaminare le

modalità del controllo della Corte in relazione alle irregolarità, e più in generale il ruolo che essa può svolgere al riguardo.

Va subito precisato che si tratta qui specificamente delle irregolarità intenzionali, cui vanno ricondotte le frodi (secondo la classificazione risalente ai regolamenti nn. 2988/95 e 2185/96) e ripresa da ultimo dalla c.d. “Direttiva PIF” (Direttiva 2017/1371) del 5 Luglio 2017 posto che le irregolarità in senso lato costituiscono di per sé l’oggetto dell’intera attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte, come descritta dal cit. art. 287 del Trattato, n. 2, primo capoverso.

Com’è stato ampiamente ripetuto, la ricerca delle frodi in quanto tale non rientra in generale nella competenza di un’Istituzione di controllo esterno, che di regola non è neppure fornita dei poteri e mezzi all’uopo necessari.

D’altra parte, la stessa intenzionalità di tali condotte presuppone da parte degli autori uno sforzo per occultarle, cosicché la loro scoperta richiede nella maggior parte dei casi inchieste lunghe, condotte con metodi e poteri tipicamente polizieschi.

La Corte dei conti europea non fa eccezione a tale principio.

La Corte, invece, tiene conto dell’esistenza di particolari rischi di frodi nell’esecuzione di determinati settori del bilancio europeo, in base al sistematico esame dei sistemi di controllo interni (a livello tanto europeo che nazionale) e dei risultati dei propri audits precedenti.

Ciò comporta un conseguente “aggiustamento” della programmazione dell’attività di controllo, nonché, se del caso, l’attuazione di audit specifici tendenti all’individuazione e correzione di punti deboli.

A questo proposito, va ricordato che, in generale, il controllo di buona gestione, tendendo al miglioramento dei sistemi di controllo interno, contribuisce di per sé, in questo senso, al rafforzamento della prevenzione delle frodi.

Va ancora osservato che l’individuazione di “zone a rischio di irregolarità” relativamente all’esecuzione del bilancio dell’Unione può anche comportare il conseguente adattamento della metodologia di controllo seguita. Infatti, il campione di operazioni finanziarie da esaminare specificamente dovrà in tal caso necessariamente comprendere talune transazioni avvenute appunto in quel contesto.

Altro fondamentale aspetto è quello relativo alla normativa sulla prevenzione e repressione delle frodi, che va costantemente aggiornata e migliorata, in relazione all’evoluzione del fenomeno. Anche qui la Corte dei Conti europea svolge un ruolo di primo piano, attraverso le sue competenze consultive.

L’art. 325 del TFUE stabilisce infatti (con una disposizione già introdotta dal Trattato di Amsterdam) che le Autorità legislative dell’Unione, Parlamento e Consiglio, devono obbligatoriamente acquisire il parere della Corte per l’adozione delle misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode.

È chiaro, peraltro, come ogni trattazione che riguardi il tema della protezione degli interessi finanziari dell’Unione non possa prescindere da un riferimento all’attività

dell'OLAF, in attesa degli ulteriori sviluppi attraverso l'attuazione della Procura europea prevista dall'art. 85 TFUE, sulla cui base è stato adottato il Regolamento (EU) 2017/1939 del 12.10.2017

L'OLAF infatti, com'è noto, ha il compito di coordinare tutta l'attività anti-frode a livello europeo, oltre a tenere i contatti con le autorità nazionali preposte alla prevenzione e repressione delle frodi. Veniamo quindi all'argomento precipuo di questo intervento, ovvero le relazioni tra Corte dei conti europea e OLAF, con particolare riferimento al contrasto delle frodi che affettano gli interessi finanziari dell'Unione.

Preliminarmente, qualche brevissimo cenno in relazione alle c.d. inchieste "interne" condotte dall'OLAF, tema molto delicato attesa la natura amministrativa delle indagini svolte dall'OLAF, che peraltro di regola concernono fatti, (anche) di rilievo penale. Al riguardo, la Corte ha adottato una decisione volta a stabilire talune specifiche regole procedurali per la protezione dei diritti delle persone sottoposte alle indagini

Senza dubbio di maggior interesse è qui tuttavia la Decisione della Corte n. 43/2017, che stabilisce le regole per l'accesso da parte dell'Ufficio alle informazioni da essa raccolte nel corso della sua attività di controllo suscettibili di dar luogo all'apertura di un'inchiesta c.d. "esterna" da parte dell'OLAF. Tale decisione sostituisce un'analoga Decisione del 2004 e riguarda le fattispecie in cui, nel corso di un audit della Corte, si delinea il sospetto, di casi di frode, corruzione, o comunque di attività illegali che affettino gli interessi finanziari dell'Unione.

Nel merito, la suddetta Decisione n. 43/2017 contiene dettagliate prescrizioni applicabili qualora nel corso di un'attività di controllo della Corte vengano alla luce, appunto, elementi relativi a possibili casi di frode, corruzione o, in generale, attività illegale. In tali ipotesi, il Presidente della Corte dovrà far pervenire tutte le informazioni raccolte al Direttore Generale dell'OLAF, richiedendo nel contempo che l'Ufficio accusi il ricevimento delle informazioni stesse e informi la Corte circa la propria decisione di iniziare un'indagine al riguardo, o viceversa, di non procedere, indicando le relative motivazioni, ed infine comunichi tutti gli sviluppi dell'indagine stessa.

Se gli elementi in oggetto sono risultati da un controllo in loco presso uno Stato membro, gli stessi vengono comunicati al Capo della Suprema Istituzione di controllo nazionale, nonché al Membro della Corte proveniente da tale Stato.

Le informazioni in questione – in deroga alle regole generali relative alla comunicazione dei risultati dei controlli ai controllati – non vengono peraltro rese note ai soggetti dell'ordinamento europeo eventualmente interessati (Commissione e/o altre entità), a meno che lo richiedano circostanze particolari, previo parere favorevole dell'OLAF. Tuttavia, la Corte comunica ai controllati, secondo le normali procedure, (solo) le informazioni relative alle irregolarità, senza far menzione delle sospette frodi.

Qualora l'OLAF domandi ulteriori informazioni concernenti casi specifici già trasmessi dalla Corte, viene designata tra gli auditors di quest'ultima una persona di contatto le cui generalità sono comunicate all'Ufficio e che si occupa della gestione del dossier.

Nel caso in cui le informazioni trasmesse all'OLAF siano state fornite da una persona la quale abbia richiesto che la propria identità non venga rilevata (whistleblower), la Corte comunica all'OLAF tali circostanze. Se l'OLAF chiede che l'informatore sia identificato, la Corte lo farà, ma solo dopo averne ottenuto il consenso.

Di particolare rilievo, infine, l'affermazione del principio secondo cui nei casi di trasmissione di informazione all'OLAF, la Corte continua in linea di massima le proprie attività di controllo (in particolare gli audit c.d. "di sistema"), nella misura in cui ciò non vada a possibile detrimento di eventuali indagini in corso.

Altre fattispecie specificamente previste sono quelle in cui OLAF richiede alla Corte informazioni ritenute utili ad indagini in corso riguardanti l'attività di controllo svolte dalla stessa ma non collegata a casi di sospetta frode trasmessi. In tali ipotesi, il Presidente, in collegamento con il Direttore della Camera di Controllo interessata, avrà cura che tutti gli elementi rilevanti siano inviati al Direttore generale dell'OLAF.

Il Presidente richiede all'OLAF annualmente l'aggiornamento dello stato dei casi trasmessi dalla Corte ancora aperti, nonché le informazioni disponibili circa i casi già chiusi. Su tali basi prepara un rapporto sullo stato della cooperazione della Corte con OLAF, che sottopone al Collegio.

Infine, va ricordato che il Presidente è assistito dal Servizio giuridico della Corte, che coordina le attività relative a casi di sospetta frode, e tiene i contatti con OLAF a livello operativo.

All'interno del Servizio giuridico è stato istituito un "ECA-Fraud team", composto da giuristi della Corte e da un Pubblico Ministero di uno Stato membro distaccato, incaricato di condurre un'analisi legale dei casi di sospetta frode, alla luce delle norme di diritto europeo e nazionale. Sulla base di tali analisi, il Presidente decide se trasmettere il caso all'OLAF o meno.

Nel 2017 sono stati trattati dalla Corte 42 casi, nella maggioranza dei quali (29) l'informazione iniziale era contenuta in una denuncia pervenuta, mentre in 13 gli elementi di interesse sono emersi nel corso di attività di audit.

Di questi, dopo l'esame da parte della Corte, sono stati trasmessi all'OLAF i dossier relativi a 19 casi in totale, di cui 6 appartenenti al primo gruppo e 13 al secondo. I casi relativi all'Italia sono risultati 2.

Sui 13 dossier trasmessi relativi a casi scaturiti dai controlli della Corte, l'OLAF ha iniziato allo stato indagini in 7 casi. I casi provenienti dall'attività di controllo della Corte sono andati mediamente aumentando a partire dal 2010.

Tra il 2010 e il 2017, l'OLAF ha emesso in relazione a casi trasmessi dalla Corte raccomandazioni di recupero per un ammontare totale di 294,7 milioni di euro.

La Corte si incarica altresì del follow-up dei casi trasmessi all'OLAF. In questo contesto, l'Ufficio fornisce periodici aggiornamenti sugli sviluppi nelle singole fattispecie; al riguardo, va tuttavia considerato come non sia infrequente che le relative indagini richiedano tempi considerevoli.

Per concludere, va infine ricordato che oltre alle attività concernenti specifici casi, le relazioni bilaterali tra la Corte e l'OLAF prevedono comunque altresì, in permanenza, scambi di informazioni e regolari contatti di natura informale, nonché l'organizzazione di seminari congiunti, riunioni e incontri di studio dedicati ad argomenti specifici.