

Anche al fine di inquadrare correttamente gli spazi di difesa degli operatori in tali situazioni, è utile ricostruire natura, funzioni e metodologie di indagine di tale organismo.

Le indagini Olaf

L'ufficio europeo per la lotta antifrode (Olaf), istituito nel 1999 come servizio generale della Commissione europea, è disciplinato dal recente Regolamento UE 11 settembre 2013, n. 883. Funzione dell'Olaf è la protezione degli interessi finanziari dell'Unione e lo sviluppo di metodi di prevenzione e lotta contro le frodi, la corruzione e ogni altra attività illecita che arrechi un pregiudizio al bilancio generale europeo⁽¹⁾. A tal fine, l'Olaf può effettuare indagini amministrative interne, in qualsiasi istituzione e organo europei finanziati dal bilancio dell'UE, per fatti che possono dare luogo ad azioni disciplinari o, eventualmente, penali.

Di maggiore interesse, in questa sede, è l'ambito delle indagini esterne, finalizzate a rilevare casi di frode o altre irregolarità compiute da persone fisiche o giuridiche a danno degli interessi dell'Unione europea, giacché i dazi doganali, com'è noto, rappresentano risorse proprie comunitarie⁽²⁾.

Nel corso di tali indagini esterne, l'Olaf può accedere a tutte le informazioni di cui dispongono le istituzioni e gli organismi nazionali, nella misura in cui ciò sia ne-

Valenza probatoria delle indagini Olaf

Sempre più spesso imprese e spedizionieri sono coinvolti in azioni di accertamento, particolarmente in materia di origine delle merci, che scaturiscono da indagini svolte dall'Olaf.

cessario per accertare l'esistenza di attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione, alle stesse condizioni delle autorità nazionali e nel rispetto del diritto dello Stato interessato.

Le indagini Olaf non sono soggette a nessun limite territoriale e, pertanto, possono svolgersi anche nel territorio di Paesi terzi, nel rispetto dei limiti e delle procedure previste da apposite convenzioni stipulate tra gli Stati interessati e la Commissione europea⁽³⁾. Tale prerogativa assume particolare rilievo in materia doganale, poiché le prove raccolte dall'Olaf nell'ambito di un'indagine avviata per contrastare una frode comunitaria sono, invece, di frequente, di difficile acquisizione per le autorità doganali dei Paesi membri, in quanto lo scambio di informazioni internazionale risulta spesso di complessa attuazione.

Il direttore generale dell'Olaf può avviare un'indagine in presenza di un sufficiente sospetto, anche sulla base di indicazioni

fornite da terzi o in forma anonima, che inducano a supporre l'esistenza di una frode perpetrata a danno del bilancio generale dell'Unione⁽⁴⁾.

Questo profilo riveste particolare interesse: e infatti, se secondo l'ordinamento italiano non è legittima una procedura di accertamento fiscale basata soltanto su una segnalazione anonima⁽⁵⁾, l'ordinamento europeo ammette, invece, che una fonte di innesco dell'indagine possa anche essere rappresentata da una fonte informativa anonima.

Tale impostazione induce fondati dubbi di legittimità, giacché il nostro sistema giuridico esclude che una segnalazione anonima possa rappresentare un indizio, chiaramente affermando che "la notizia (verbale o scritta) di fonte non individuata e non individuabile non può assurgere a dignità d'indizio. Una dichiarazione senza paternità, infatti, non rende noto alcun fatto, su cui poi innestare un giudizio di verosimile accadimento di un altro

1) Art. 1, reg. 883 del 2013.

2) Art. 2, Dec. UE 26 maggio 2014, n. 335.

3) Art. 14, Reg. 883 del 2013.

4) Art. 5, Reg. 883 del 2013.

5) Cass., ss. uu., 21 novembre 2002, n. 16424.

fatto, e può lasciare spazio soltanto a congetture od illazioni. Non si disconosce che la denuncia anonima, quando sia articolata e dettagliata nell'indicazione di circostanze potenzialmente riferibili al contribuente denunciato, possa elevare la semplice ipotesi del verificarsi di violazione tributaria a consistente sospetto, ma il sospetto non è ancora indizio, e tantomeno prova⁽⁶⁾.

Un limite all'irragionevolezza di un sistema che ammette la correttezza di un'indagine mossa soltanto da indicazioni di concorrenti sleali che segnalano anonimamente presupposti illeciti è rappresentato dalla valutazione del direttore dell'Olaf, il quale è tenuto a valutare, espressa la fase preliminare, se vi sono elementi sufficienti per avviare l'indagine ovvero se il caso vada archiviato o trasmesso a una diversa direzione generale della

Commissione europea, perché non vi è motivo di ritenere che sia stata commessa una frode comunitaria. Terminata l'indagine e prima che siano redatte le conclusioni, l'Ufficio deve consentire alla persona interessata di presentare le proprie osservazioni sui fatti che la riguardano, in un termine non inferiore a dieci giorni, tenendo conto di tali informazioni nella relazione finale.

Al termine delle operazioni il direttore generale redige una relazione conclusiva, che descrive la base giuridica dell'indagine, le fasi procedurali seguite, i fatti accertati e la loro qualificazione giuridica preliminare, l'incidenza finanziaria stimata delle frodi accertate, il rispetto delle garanzie procedurali e i risultati dell'indagine.

Se non sono state raccolte prove sufficienti per sostenere l'ipotesi investigativa iniziale, l'indagine è chiusa senza nessun seguito.

Al contrario, se è stata accertata una violazione, il rapporto è trasmesso alle autorità nazionali incaricate di recuperare le somme sottratte al bilancio europeo (in Italia, l'Agenzia delle dogane)⁽⁷⁾.

La valenza probatoria delle indagini Olaf

Al fine di determinare correttamente la valenza probatoria dei rapporti Olaf è necessario chiarire in via preliminare quale sia la reale natura giuridica dell'Ufficio antifrode.

L'Olaf non figura nell'elenco delle agenzie di regolamentazione, né può essere assimilato a un'autorità giudiziaria, giacché è incaricato di svolgere indagini amministrative contro le frodi comunitarie e si configura, pertanto, come un servizio di inchiesta comunitario⁽⁸⁾.

Ai sensi dell'art. 11, Reg. UE 883 del 2013, le relazioni conclusive delle indagini Olaf sono utilizzabili

6) Cass., ss. uu., 21 novembre 2002, n. 16424.

7) Art. 11, par. 3, Reg. UE 883 del 2013.

8) Anche la Corte dei Conti europea, pronunciandosi sulle reali competenze di tale Ufficio, ha affermato che l'Olaf non opera una distinzione sufficiente tra le indagini (interne o esterne) e le operazioni di assistenza e di coordinamento, determinando la presentazione di relazioni poco conclusive e di risultati difficilmente identificabili. Relazione della Corte dei Conti 1/2005, in G.U. 18 agosto 2005, C 202/1, punti IV, V e IX.

ISTOP SPAMAT s.r.l.



70056 MOLFETTA - ITALY
Via San Domenico, 1

Phones: (080) 3974444-33552664

Telefax: (080) 3974474

Mobile: 348 6562094

E-mail: spamat@spamat.it



SPAMAT s.n.c.



70122 BARI - ITALY
Corso A. de Tullio, 1 Banchina Massi

Phones: (080) 5213403 - 2460249

Telefax: (080) 2460260

Mobile: 346 3806614

E-mail: spamatbari@spamat.it

SHIPPING • FORWARDING • CHARTERING • STEVEDORING

li nei procedimenti giudiziari civili, penali e amministrativi degli Stati membri e godono dello stesso valore dei rapporti redatti dalle autorità amministrative nazionali.

Il solo atto sul quale può essere innescata una rettifica doganale, tuttavia, è la relazione finale di indagine, redatta sotto l'egida del direttore generale dell'Olaf⁽⁹⁾.

La Dogana, pertanto, non può emettere atti impositivi sulla base di semplici verbali ispettivi intermedi dell'Olaf, perché questi non hanno carattere di definitività, ben potendo la relazione finale del direttore giungere a conclusioni differenti.

In tal senso, in relazione ad alcuni casi di contestazione dell'origine della merce, recente giurisprudenza ha affermato che *"le sole informative dell'Olaf non possono, di per sé, costituire piena prova in quanto non giungono a conclusioni incontrovertibili direttamente correlate alle merci delle quali è contestata l'origine"*⁽¹⁰⁾. E invero, le segnalazioni ricevute dall'Olaf relativamente alle false dichiarazioni di origine si basano su dati statistici comunitari insufficientemente attendibili, essendo necessario anche un controllo da parte della dogana nazionale, da svolgere attraverso l'attivazione di procedure di mutua assistenza amministrativa⁽¹¹⁾.

Inoltre, va opportunamente sottolineato che le risultanze di un'indagine relativa a determinate operazioni non sono sufficienti ad argomentare che tutte le importazioni provenienti dallo stesso fornitore possono essere oggetto di rettifica e di contestazione dell'origine delle merci.

Sotto il profilo della valenza probatoria, l'art. 11, Reg. UE 883 del 2013, stabilisce che l'Agenzia delle dogane, in quanto ente legittimato all'azione di recupero delle risorse proprie in Italia, ha il potere di valutare liberamente le prove fornite dall'Olaf.

Il riparto di funzioni previsto dal legislatore comunitario prevede, infatti, che *"spetta alle autorità competenti degli stati membri o alle istituzioni, agli organi o organismi, a seconda dei casi, decidere che seguito dare alle indagini concluse, sulla base della relazione finale d'indagine redatta dall'Ufficio"*⁽¹²⁾.

La valenza probatoria delle indagini Olaf è la medesima attribuita ai rapporti redatti dall'Agenzia delle dogane o altri organi amministrativi di indagine, con la conseguenza che tali relazioni sono soggette alle stesse regole di valutazione applicabili ai rapporti amministrativi nazionali e ne hanno la medesima efficacia⁽¹³⁾. Ne consegue che le valutazioni

degli ispettori Olaf hanno la stessa efficacia probatoria attribuita alle ricostruzioni deduttive dell'Agenzia delle dogane o di altri organismi di controllo, quali la Guardia di finanza, e meritano, pertanto, di essere prudentemente apprezzate anche da parte del giudice.

E invero, una volta terminate le indagini, è compito delle autorità doganali degli Stati membri, a seconda dei casi, decidere se darvi seguito o meno, sulla base di una scrupolosa valutazione degli elementi emersi e della relazione finale d'indagine redatta dal direttore generale. L'Agenzia delle dogane non può dunque recepire acriticamente gli atti dell'Olaf, giacché è necessario che essi siano valutati nel quadro complessivo delle risultanze che emergono dalle singole operazioni concrete.

Nell'ambito dei contenziosi doganali instaurati nell'ordinamento italiano, i giudici nazionali non sono, pertanto, vincolati alle conclusioni delle indagini Olaf, poiché esse non costituiscono presunzioni legali, ma devono valutare attentamente e autonomamente le informazioni ivi contenute, con specifico riferimento ai fatti oggetto della controversia⁽¹⁴⁾.

Sara Armella
Lucia Mannarino

9) Art. 11, par. 2, Reg. UE 883 del 2013.

10) Comm. trib. reg. Genova, sez. III, 13 gennaio 2015, nn. da 48 a 54.

11) Comm. trib. prov. La Spezia, sez. I, 1° febbraio 2013, n. 16; Comm. trib. reg. Genova, sez. I, 25 ottobre 2012, n. 114; Comm. trib. prov. La Spezia, sez. IV, 23 settembre 2010, nn. 148-151; Comm. trib. prov. Savona, 20 agosto 2008, n. 122.

12) 31° considerando, Reg. UE 883 del 2013.

13) Art. 11, par. 2, Reg. UE 883 del 2013.

14) Comm. trib. prov. Genova, sez. XIII, 4 novembre 2014, nn. 2114 e 2117; Comm. trib. prov. Genova, sez. XIII, 23 settembre 2014, nn. 1753 e 1754.