

Giovedì 27 marzo 2003

3. invita la Commissione a farsi promotrice della modifica del requisito del rimborso pro rata temporis del premio di 12 000 euro, così che i dodici mesi di inattività nell'esercizio della professione di pescatore possano essere calcolati a partire dal 1° gennaio 2002;
4. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

P5_TA(2003)0130

Tutela penale degli interessi finanziari comunitari e creazione di una procura europea (Libro verde)

Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro verde della Commissione sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea (COM(2001) 715 – C5-0157/2002 – 2002/2065(COS))

Il Parlamento europeo,

- visto il Libro verde della Commissione (COM(2001) 715 – C5-0157/2002),
 - visto l'articolo 280, paragrafi 1 e 4 del trattato CE,
 - viste le sue risoluzioni del 13 aprile 2000 recante proposte per la Conferenza intergovernativa⁽¹⁾, del 16 maggio 2000 concernente la relazione annuale 1998 della Commissione sulla protezione degli interessi finanziari della Comunità e la lotta contro la frode⁽²⁾, del 13 dicembre 2000 relativa alla comunicazione della Commissione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità⁽³⁾, e del 29 novembre 2001 sul processo costituzionale e il futuro dell'Unione⁽⁴⁾,
 - vista la comunicazione della Commissione «Un progetto per l'Unione europea» (COM(2002) 247),
 - visto l'articolo 163, paragrafo 1, del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per il controllo dei bilanci e i pareri della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, della commissione giuridica e per il mercato interno, della commissione per gli affari costituzionali e della commissione per le petizioni (A5-0048/2003),
- A. considerando che la frode ai danni degli interessi finanziari comunitari è un flagello riconosciuto e denunciato da tutti i paesi dell'Unione, che la sua entità – circa un miliardo di euro all'anno – è in continuo aumento e che la Comunità ha l'obbligo di lottare contro questa frode,
- B. considerando che la vittima di tale frode è in ultima analisi il contribuente europeo,
- C. considerando che gli strumenti giuridici esistenti non consentono di lottare in modo efficace contro la frode, poichè la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee⁽⁵⁾ del 1995 e i suoi protocolli aggiuntivi sono stati ratificati solo recentemente da tutti gli Stati membri, l'assistenza giudiziaria in materia penale risulta complessa e vi sono limiti inerenti alla natura amministrativa delle indagini dell'OLAF,
- D. considerando che solo il 5% del totale dei casi trattati dall'OLAF sono stati ripresi dalle autorità giudiziarie nazionali e che ciò dimostra la necessità di un servizio investigativo europeo,

⁽¹⁾ GU C 40 del 7.2.2001, pag. 409.

⁽²⁾ GU C 59 del 23.2.2001, pag. 61.

⁽³⁾ GU C 232 del 17.8.2001, pag. 191.

⁽⁴⁾ GU C 153 E del 27.6.2002, pag. 310.

⁽⁵⁾ GU C 316 del 27.11.1995, pag. 49.

Giovedì 27 marzo 2003

- E. considerando che Eurojust esiste, ma che questa unità opera su una base intergovernativa allo scopo di agevolare la cooperazione giudiziaria per quanto concerne la grande criminalità, senza la possibilità di esercitare l'azione penale e senza poteri di controllo giurisdizionale per cui in ultima analisi Eurojust, nella sua forma attuale, non può essere considerato un ostacolo duraturo ai fini della creazione di una procura europea,
- F. considerando che tali constatazioni hanno indotto la Commissione a presentare alla Conferenza intergovernativa di Nizza del dicembre 2000 un contributo nel quale proponeva di inserire nei trattati, in occasione della loro modifica, un articolo 280 bis per consentire l'istituzione di un procuratore europeo, il cui ruolo fondamentale doveva essere la direzione e il coordinamento dell'azione penale e delle attività investigative transnazionali per i reati a danno delle finanze dell'Unione, e che tale proposta della Commissione rispondeva alle risoluzioni adottate da questo Parlamento,
- G. considerando che la Conferenza di Nizza ha preso atto di tale contributo, ma non ha recepito la proposta della Commissione, e che gli Stati membri hanno deciso di riesaminarla in vista del suo eventuale inserimento nel trattato al momento opportuno,
- H. considerando che, conformemente alla Dichiarazione 23 sul futuro dell'Unione allegata al trattato di Nizza, è stata istituita una Convenzione per preparare i lavori della prossima Conferenza intergovernativa che dovrebbe svolgersi entro le prossime elezioni del Parlamento europeo,
- I. considerando che questo Parlamento, nella sua precitata risoluzione del 29 novembre 2001, ha ritenuto che «l'agenda della riforma dei trattati debba comprendere punti non affrontati o non risolti dal trattato di Nizza e che risultano indispensabili per un funzionamento più democratico ed efficace delle istituzioni dell'Unione, quali (...) l'istituzione di un procuratore europeo indipendente il quale eserciti le funzioni di pubblico ministero presso le giurisdizioni competenti degli Stati membri nell'ambito della tutela degli interessi finanziari comunitari»,
- J. considerando che potrebbe essere necessario fare dell'OLAF un organismo indipendente e dotato di risorse distinte, con un agente nell'ufficio di lotta antifrode di ciascuno Stato membro,
- K. considerando che l'80 % delle risorse finanziarie dell'UE sono spese all'interno degli Stati membri,
- L. considerando che l'istituzione di un diritto penale sostanziale e processuale dell'Unione europea deve essere attentamente valutata dalla Convenzione per il futuro dell'Europa e dagli Stati membri e presa in considerazione in termini unitari, senza perciò anticipare soluzioni parziali con il rischio di determinare lesioni intollerabili alla libertà personale dei cittadini,
- M. considerando che l'adozione dell'istituto della procura europea da parte della Conferenza intergovernativa del 2004 conferirà nuovi importanti poteri all'Unione, per il cui esercizio occorre prevedere salvaguardie giuridiche per i cittadini europei,
1. ritiene che la tutela degli interessi finanziari della Comunità debba essere l'obiettivo prioritario e che non possa essere presa in considerazione la retrocessione al livello nazionale dei poteri conferiti al diritto comunitario;
 2. accoglie positivamente il Libro Verde sulla tutela penale degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea;
 3. sostiene l'idea di istituire una procura europea e rileva l'importanza di tutelare con una serie di mezzi gli interessi finanziari della Comunità; chiede già ora alla Convenzione e, a tempo debito, alla Conferenza intergovernativa del 2004, vale a dire ai governi degli Stati membri, di fare in modo che la prossima riforma istituzionale preveda effettivamente l'istituzione di un procuratore europeo;
 4. chiede ai governi di tutti gli Stati membri e paesi candidati di tenere un dibattito di fondo, nell'ambito delle loro istanze politiche e giuridiche nazionali, sull'importanza di combattere la criminalità transfrontaliera;

Giovedì 27 marzo 2003

5. riconosce l'importanza di non rinviare tale modifica del trattato al di là della prossima Conferenza intergovernativa, in quanto probabilmente i trattati non potranno essere nuovamente modificati nel prossimo futuro e occorre garantire la tutela degli interessi finanziari della Comunità in un'Unione allargata; sottolinea tuttavia che ciò non deve costituire un ostacolo alla riuscita dell'allargamento nel 2004;
6. sostiene la proposta della Commissione, che corrisponde alla domanda del Parlamento di trasferimento delle competenze del terzo pilastro e di istituzione della procura europea nel quadro di un trattato unificato;
7. rileva che l'istituzione di una procura europea sulla base del primo pilastro costituisce un ulteriore allontanamento dalla ripartizione delle competenze UE in tre settori, con norme e strumenti separati nell'ambito dell'architettura a tre pilastri, e reputa evidente che il diritto penale non può più essere considerato settore di regolamentazione da parte dell'Unione soltanto nel terzo pilastro del trattato UE;
8. sottolinea la necessità di un controllo democratico attraverso il Parlamento europeo sull'esercizio delle competenze da parte del procuratore, le quali incidono direttamente sui diritti e le libertà dei cittadini europei;
9. ritiene che il procuratore europeo debba essere nominato dal Parlamento europeo d'intesa con il Consiglio, a seguito della designazione, da parte della Commissione, di almeno due candidati; è inoltre dell'avviso che ciò garantirà al procuratore la necessaria legittimità democratica;
10. sostiene la procedura suggerita dalla Commissione sulla base dell'articolo 251 del trattato CE per quanto concerne le condizioni di esercizio delle funzioni di procuratore europeo, il che assicurerà al Parlamento un ruolo di colegislatore in tale ambito;
11. ritiene che, per essere efficace e trasparente, la procura europea debba informare il Parlamento europeo sullo svolgimento dei suoi lavori, sull'andamento dell'indice di criminalità e sui progressi registrati nella cooperazione con le procure nazionali, presentando annualmente al Parlamento europeo relazioni che rechino altresì proposte di bilancio;
12. insiste affinché il sistema proposto dalla Commissione nel Libro verde sia perfezionato in modo da rispondere a criteri di efficacia;
13. sottolinea la necessità assoluta di migliorare e integrare il sistema proposto dalla Commissione nel Libro verde in modo che, nell'attività del nuovo istituto, vengano pienamente rispettati e tutelati i diritti fondamentali, soprattutto dei cittadini nei cui confronti il procuratore europeo esercita l'azione penale; ritiene necessario che, in base alla normativa che disciplinerà il suo operato, la procura europea sia vincolata dall'articolo 6, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e che ciò divenga senz'altro parte integrante del futuro trattato costituzionale;
14. ritiene che, in ogni caso, occorra prevedere una regolamentazione in materia di diritto penale e di procedura penale che garantisca la tutela dei diritti fondamentali degli interessati, sulla base della Carta dei diritti fondamentali e sotto il controllo dei tribunali europei;
15. constata che la proposta della Commissione non contiene l'enumerazione dei diritti procedurali degli incolpati/accusati e chiede quindi alla Commissione di completarla con un catalogo dettagliato;
16. ritiene che nell'ottica dello Stato di diritto sia assolutamente indispensabile che i reati che arrecano pregiudizio agli interessi finanziari comunitari vengano definiti con la massima precisione;
17. ritiene necessaria l'uniformazione degli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni; constata che il Consiglio tuttora non ha presentato una posizione comune sulla proposta di direttiva del 23 maggio 2001 concernente la tutela penale degli interessi finanziari comunitari⁽¹⁾, che il Parlamento vorrebbe trasformare in un regolamento; si appella nuovamente ai rappresentanti degli Stati membri affinché le dichiarazioni politiche che denunciano frodi a danno del bilancio comunitario siano seguite da provvedimenti legislativi;

(¹) GU C 240 E del 28.8.2001, pag. 125.

Giovedì 27 marzo 2003

18. rileva che la Convenzione europea relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee è finalmente entrata in vigore a seguito della ratifica di tutti gli Stati membri; chiede agli Stati membri di tener fede agli impegni contratti ai sensi di tale Convenzione e di ratificare i protocolli aggiuntivi;

19. sostiene il principio alla base dell'istituzione di una procura europea e una maggiore cooperazione tra le autorità giudiziarie nazionali in uno spazio europeo di sicurezza e giustizia, ma insiste sul fatto che esiste una serie di problemi concreti che dovrebbero in parte essere disciplinati dal diritto secondario, quali disparità di ordinamenti e pratiche giuridici, lingua e prassi amministrativa, le conseguenze per il diritto penale nazionale, il rischio di una doppia imputazione e i conflitti di competenze tra procuratori nazionali ed europei, la ricevibilità delle prove, il riconoscimento reciproco ecc;

20. formula le seguenti osservazioni:

- in merito all'indipendenza sia del procuratore europeo che del procuratore delegato: insiste affinché essa sia assolutamente garantita nel rispetto della separazione dei poteri e si basi sul principio di obbligatorietà dell'azione penale; per quanto concerne le varianti dello status del procuratore delegato, l'approccio del mandato esclusivo garantirebbe effettivamente l'assenza di qualsiasi conflitto d'interesse e di dipendenza gerarchica, anche se il «doppio incarico» potrebbe comportare vantaggi sul piano pratico nei casi misti, che rischiano di essere i più numerosi; s'interroga quindi sul modo di applicare e salvaguardare concretamente il principio di subordinazione al procuratore europeo, anche per quanto concerne il regime disciplinare applicabile al procuratore delegato; chiede altresì alla Commissione che faccia chiarezza sul finanziamento della quota maggiore delle risorse umane e degli stanziamenti di funzionamento dei procuratori delegati;
- ritiene che il procuratore europeo e i procuratori europei delegati debbano collaborare con le procure nazionali degli Stati membri per accrescere l'efficacia delle loro inchieste e per risolvere tutti i tipi di problemi pratici relativi ai sistemi giudiziari degli Stati membri;
- ritiene che il procuratore europeo non debba avere un diritto discrezionale di archiviazione delle inchieste, ma che tale decisione debba essere soggetta ad un controllo giurisdizionale; reputa altresì che si dovrebbero stabilire criteri dettagliati per la scelta dello Stato membro giudicante, onde evitare i rischi legati alla selezione abusiva del Foro («forum shopping»);
- chiede altresì alla Commissione di esaminare il caso di istruzioni illegali da parte del procuratore e i possibili ricorsi giurisdizionali;
- in merito all'ambito di competenza: ritiene che inizialmente il sistema messo a punto dovrebbe essere sperimentato nel settore degli interessi finanziari; è del parere che ciò dipenderà in ampia misura dalle proposte della Convenzione europea e dalle decisioni della CIG relative alla comunitarizzazione degli strumenti nell'ambito del terzo pilastro;

21. chiede alla Commissione di chiarire maggiormente nella sua proposta le relazioni fra il procuratore europeo e le strutture esistenti; dal canto suo osserva quanto segue:

- in merito alle relazioni con Eurojust: chiede alla Convenzione europea sul futuro dell'Europa di definire chiaramente il rapporto tra la procura europea ed Eurojust, precisandone rispettivamente i poteri e le responsabilità; ritiene che in futuro, nell'interesse di un'azione penale efficace, vadano evitati i duplicati e che non sia opportuno creare una struttura parallela a Eurojust ovvero una procura europea con compiti e dotazioni che in parte si sovrappongono;
- i compiti della procura europea possono essere svolti da un'istituzione Eurojust rafforzata, a condizione che Eurojust venga trasferito al primo pilastro e che la tutela degli interessi finanziari comunitari costituisca un punto chiave a sé stante;
- in merito alle relazioni con l'OLAF: si rammarica che la Commissione non abbia ancora presentato la valutazione dell'attuale dispositivo dell'OLAF, che è complementare alla proposta presentata; ritiene che l'OLAF costituisca per il momento il punto cardine del sistema comunitario di lotta antifrode,

Giovedì 27 marzo 2003

ma che esso debba essere migliorato per fornire le garanzie giudiziarie necessarie ad una legittimità di cui è carente; è del parere che l'OLAF dovrebbe coadiuvare il procuratore europeo sia a livello di trasmissione delle informazioni che di indagini/investigazioni; reputa quindi perfettamente ipotizzabile estendere il mandato dell'OLAF a poteri d'indagine penale, (corredandolo delle disposizioni necessarie in materia di tutela individuale), e rendere l'OLAF un organismo pienamente indipendente; attende su questo punto le proposte della Commissione; occorre eliminare le notevoli carenze dell'OLAF sotto il profilo dello Stato di diritto, il che vale sia per la base giuridica che per il controllo giurisdizionale dell'attività dell'OLAF;

- invita la Commissione a specificare i rapporti della procura europea con l'OLAF, nell'ambito della riforma dello statuto e delle missioni di quest'ultima struttura, nonché con Eurojust.
22. chiede alla Commissione di essere consultato sul progetto rivisto di Libro verde che sarà trasmesso alla Convenzione; sottolinea che il sistema deve essere efficiente, trasparente e credibile, e ritiene che le resistenze abbiano una base più politica che giuridica; chiede ancora una volta alla Convenzione europea di cogliere tale occasione storica;
23. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione e alla Convenzione europea.
-