

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 99

RISOLUZIONE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

(*Estensore* FANTETTI)

approvata nella seduta del 22 giugno 2011

SULLA

PROPOSTA MODIFICATA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (CE) N. 1073/1999 RELATIVO ALLE INDAGINI SVOLTE DALL'UFFICIO PER LA LOTTA ANTIFRODE (OLAF) E CHE ABROGA IL REGOLAMENTO (EURATOM) N. 1074/1999 (COM (2011) 135 DEFINITIVO)

Ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 27 giugno 2011

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	6

La Commissione, esaminata, ai sensi dell'articolo 144 del regolamento, la proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1073/1999 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (Euratom) n. 1074/1999, esprime apprezzamento per gli obiettivi di rafforzamento e razionalizzazione della disciplina relativa alle procedure di indagine e alle competenze dell'OLAF, giudicando positivi anche gli obiettivi programmatici formulati nel corso dell'audizione dal responsabile di tale organismo.

La Commissione rileva che la lotta alle frodi comunitarie non dovrebbe essere limitata ad un'azione, certamente necessaria e ineludibile, di vigilanza e controllo sugli atti e sulle procedure che direttamente interessano risorse, sia di entrata che di spesa, direttamente afferenti al bilancio comunitario, bensì dovrebbe riguardare anche il contrasto ai fenomeni di immissione illecita o illegale di merci all'interno del mercato comune. Appare infatti di tutta evidenza che l'immissione di merci sottofatturate ovvero con marchi contraffatti incide direttamente sul gettito delle imposte comunitarie e, indirettamente, ma in maniera anche più pesante, sulla capacità produttiva di importanti settori economici europei. In particolare, per i settori ad alta intensità di lavoro nei settori manifatturieri dei Paesi dell'est asiatico, e in special modo della Cina, l'immissione di merci con marchio contraffatto lede direttamente gli interessi dell'industria manifatturiera italiana, al di là di meccanismi concorrenziali leciti e consentiti.

Da ultimo, non va tralasciata la considerazione che la contraffazione e le frodi di carattere commerciale, anche nel settore agroalimentare, pone seriamente a rischio la salute dei cittadini europei e quindi la lotta alle frodi assume anche il valore di tutela dei consumatori.

La Commissione quindi propone di modificare lo schema di regolamento, nel seguente modo:

all'articolo 1, paragrafo 1, (del regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, come modificato dalla proposta in esame) e, di conseguenza, ovunque ricorrano, sostituire le parole: «e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari» con le altre: «e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari, con particolare riferimento alla contraffazione dei marchi e all'immissione di prodotti illeciti». La Commissione intende in tal modo proporre l'estensione dell'ambito oggettivo della competenza dell'OLAF al fine di sottolineare il valore strategico anche per le risorse comunitarie della difesa e della tutela dei settori manifatturieri. In una prospettiva più ampia, atteso il valore strategico di un efficace contrasto per tutti i fe-

nomeni di frode e contraffazione che riguardano il bilancio comunitario, la Commissione auspica quindi una più ampia attività dell'OLAF sul fronte della lotta alla contraffazione dei marchi e all'immissione nel mercato comune di prodotti realizzati in violazione delle disposizioni commerciali: si tratta infatti di un settore nel quale l'interesse specifico dell'Italia è particolarmente alto e nel quale la tutela di importanti settori economici e produttivi si coniuga con la difesa degli interessi erariali comunitari.

Le priorità individuate nel provvedimento – miglioramento dell'efficienza, rafforzamento della responsabilità e miglioramento della cooperazione – rappresentano una comune sentita esigenza, e cioè quella di qualificare gli strumenti di analisi e di indagine dell'Ufficio europeo anti-frode, nell'ambito del dispositivo garantista di matrice comunitaria.

Anche sulla base delle analisi condotte dall'Agenzia delle dogane si ritiene necessario procedere al miglioramento del dispositivo di contrasto degli illeciti comunitario, realizzando una maggiore uniformità nella gestione delle minacce e una compiuta armonizzazione delle procedure sanzionatorie, sia in termini operativi che per quanto riguarda l'aspetto giuridico, uniformando sanzioni e sensibilità istituzionali per evitare pericolose distorsioni di flussi a rischio da un Paese membro all'altro.

Al riguardo, strumento cardine per la rilevazione armonica degli illeciti e del funzionamento dei diversi sistemi di contrasto posti in essere dagli Stati membri, potrebbero divenire le «squadre investigative miste». La Commissione propone quindi le seguenti modifiche:

all'articolo 3, paragrafo 3, ultimo periodo, della bozza di regolamento in esame, dopo le parole: «in loco» sono aggiunte le seguenti: «anche attraverso la previsione di *team* misti di funzionari dell'Ufficio, dello Stato membro interessato e di altri Stati membri, nel quadro della cooperazione amministrativa e secondo i principi già fissati dal regolamento (CE) n. 904/2010 del Consiglio, del 7 ottobre 2010».

Il regolamento in esame si interessa in modo particolare della cooperazione. Circa il servizio di coordinamento, si formula la seguente ipotesi di modifica:

l'articolo 3, paragrafo 4, della bozza di regolamento è sostituito con il seguente: «4. Gli Stati membri, al fine di agevolare un adeguato coordinamento tra tutte le autorità competenti a livello nazionale e l'Ufficio, designano il servizio di collegamento in cui sono rappresentate tali autorità con personale dotato di specifica conoscenza ed esperienza nei settori di intervento».

Considerata la stretta correlazione tra le procedure di controllo, in generale, e le dinamiche economiche e commerciali oggetto ovvero obiettivo degli stessi controlli, la Commissione esprime la preferenza per una disciplina di stretto coordinamento, anche nella prospettiva di una reale armonizzazione delle procedure tra tutti gli organismi degli Stati membri e comunitari competenti ad effettuare i controlli, al fine di evitare il rischio di una concorrenza tra ordinamenti anche sulla efficacia e sulla effettività degli stessi controlli. In questo scenario la Commissione, per quanto riguarda

in particolare la problematica della contraffazione dei marchi e della correlata tutela del bilancio comunitario in termini di gettito dell'IVA e di dazi doganali, suggerisce di introdurre processi sempre più articolati di coordinamento, in una prospettiva temporale graduale. Sempre in tale ottica la Commissione suggerisce di privilegiare il ruolo di coordinamento dell'OLAF e di verificare la possibilità che tale organismo assuma competenze e soggettività di una vera e propria *Authority* sulla contraffazione. In tale contesto assume rilevanza la proposta su indicata di controlli effettuati da *team* misti.

Si suggerisce di rendere meno analitica e specifica la parte delle disposizioni concernente le procedura di indagine, rinviando gli aspetti di maggiore dettaglio al potere autoregolatorio dell'OLAF. In particolare, si suggerisce di eliminare una serie di adempimenti formali, pur nella consapevolezza di tutelare gli interessi delle parti e in particolare dei soggetti interessati dalle indagini.

La Commissione auspica poi una più estesa ed efficace collaborazione tra gli Stati membri e l'OLAF, apprezzando in particolare la disposizione che impone agli Stati membri di identificare una struttura operativa in grado di colloquiare e collaborare direttamente con l'OLAF. Sotto tale punto di vista si esprime peraltro soddisfazione per la fattiva ed espressamente riconosciuta collaborazione tra le autorità italiane competenti e l'organismo comunitario.

La Commissione auspica infine che il Governo, in sede di trattativa comunitaria, possa ampiamente argomentare la necessità di più stretti collaborazione e raccordo tra l'OLAF e le agenzie e gli organismi di tutela nazionali e comunitari, anche superando le barriere che attualmente non consentono di utilizzare su basi comuni le informazioni gestite da singole banche dati.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: Mauro Maria MARINO)

18 maggio 2011

La Commissione, esaminato l'atto COM(2011) 135 definitivo,

considerato che esso contiene una proposta volta a modificare il regolamento (CE) n. 1073/1999 al fine di migliorare l'efficienza operativa, la *governance* e la cooperazione con gli Stati membri dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF);

considerato che l'OLAF è stato istituito dalla Commissione europea con decisione n. 1999/352/CE/CECA/Euratom del 28 aprile 1999, a cui hanno fatto seguito il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999 ed il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio, del 25 maggio 1999;

ricordato che nel 2006 era stata presentata una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1073/1999, il cui scopo era quello di migliorare l'efficienza e l'indipendenza dell'Ufficio, e che a seguito sia dei numerosi emendamenti presentati dal Parlamento europeo che delle conclusioni presentate dal Consiglio, la Commissione europea ha elaborato nel 2010 la presente proposta modificata di regolamento;

ricordato che l'obiettivo cardine perseguito dall'Ufficio è quello di contrastare le frodi, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione europea e dei suoi cittadini, nella considerazione che l'evasione dei dazi e delle imposte o l'utilizzazione impropria di sussidi costituiscono un danno per il contribuente europeo;

acquisite utili informazioni nel corso dell'audizione informale del Direttore dell'OLAF svolta il 17 maggio 2011,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

la base giuridica prescelta appare correttamente individuata nell'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale l'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode che lede i loro interessi finanziari mediante misure che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi ed organismi dell'Unione;

la proposta appare conforme al principio di sussidiarietà in quanto la modifica, dal punto di vista tecnico, di un atto riguardante il funzionamento di un Ufficio dell'Unione non può che essere effettuata dall'Unione stessa;

la proposta appare, nel suo complesso, conforme anche al principio di proporzionalità, poiché si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi prefigurati. Inoltre, giacché la proposta consiste in una modifica a un regolamento preesistente, essa può essere realizzata solo attraverso un successivo atto legislativo europeo. Si osserva peraltro che la proposta in alcuni suoi punti potrebbe essere resa maggiormente snella rinviando alcuni passaggi a una successiva regolamentazione in sede amministrativa;

nel merito, si sottolinea come la proposta miri a promuovere i principi di indipendenza e responsabilità nella gestione dell'Ufficio, oltreché una maggiore efficienza delle indagini e una più stretta collaborazione con gli Stati membri;

si apprezza la volontà della Commissione europea di venire incontro alle esigenze degli Stati membri, prevedendo all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1073/1999, come sostituito dalla proposta in esame, che, nell'ambito delle indagini esterne, l'Ufficio agisca «... *in conformità delle regole e delle prassi che disciplinano le indagini amministrative dello Stato membro interessato, nonché delle garanzie procedurali previste dal presente regolamento*» e di concerto con un «*servizio di coordinamento antifrode*» designato a livello nazionale; tutto ciò potrebbe essere utile al fine di migliorare il *modus operandi* dell'Ufficio nello svolgimento delle indagini esterne. Si evidenzia che sarebbe importante prevedere un obbligo di cooperazione con l'OLAF in capo alle autorità dei singoli Stati membri. Sempre per quanto concerne le indagini esterne, inoltre, si ritiene importante l'inserimento all'articolo 10-*bis* di una norma volta ad incoraggiare la cooperazione dell'Ufficio con *Europol* ed *Eurojust*, ma anche con le autorità competenti di Stati terzi o di Organizzazioni internazionali, attraverso la previsione della possibilità di concludere accordi amministrativi con tali organismi relativamente all'esecuzione delle indagini;

si evidenzia il disposto dell'articolo 6, paragrafo 5, del regolamento, come modificato dalla proposta in esame, secondo cui l'Ufficio, per quel che concerne le indagini interne all'Unione, dovrebbe tempestivamente informare le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione europea i cui membri o il cui bilancio siano interessati da un'indagine affinché questi possano adottare le opportune misure del caso. Si osserva, tuttavia, che a differenza di quanto accadeva nel regolamento (CE) n. 1073/1999, il disposto proposto dall'articolo 4, come modificato dalla presente proposta di regolamento, non fa riferimento al protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea. Si invita, pertanto, a valutare l'opportunità di inserire un riferimento al suddetto protocollo;

si condivide il rafforzamento dei diritti procedurali delle persone interessate dalle indagini (articolo 7-*bis*), soprattutto alla luce di quanto previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, anche se tale raf-

forzamento va calibrato al fine di non eccedere in una regolamentazione di dettaglio. Allo stesso modo, si sottolinea positivamente l'iniziativa di cui all'articolo 8 del regolamento, come modificato dalla proposta in esame, relativa alla nomina di un responsabile indipendente per la salvaguardia del diritto fondamentale alla protezione dei dati personali, nonché la richiesta di maggiore riservatezza nelle indagini dell'OLAF e di maggiore prudenza e imparzialità nelle comunicazioni al pubblico;

in riferimento all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento, come sostituito dalla proposta in esame, si osserva che la disposizione secondo cui il mandato del direttore generale dell'Ufficio ha una durata settennale e non è rinnovabile, potrebbe essere incoerente con la necessità di una certa continuità nella gestione e amministrazione dell'Ufficio; si invita, quindi, a valutare la possibilità di mantenere il disposto dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1073/1999, secondo cui «L'Ufficio è posto sotto la direzione di un direttore nominato dalla Commissione, per un periodo di cinque anni, rinnovabile una sola volta». In tal modo, il direttore generale, potendo rimanere in carica per due mandati, pari ad un massimo di dieci anni, avrebbe l'opportunità di consolidare la sua opera al servizio dell'OLAF;

si rammenta, infine, che nell'ambito della risoluzione approvata a conclusione dell'esame della comunicazione della Commissione europea sulle modalità di controllo delle attività di *Europol* da parte del Parlamento europeo in associazione con i parlamenti nazionali (COM(2010) 776 definitivo), la 14^a Commissione ha ritenuto condivisibile l'opzione di fondo sostenuta dalla Commissione europea nel paragrafo 5.1 della comunicazione di cui sopra, con cui si prefigura l'istituzione di un *forum* misto permanente per il controllo di *Europol*, considerato come naturale proseguimento istituzionalizzato degli incontri tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, svoltisi a Bruxelles con continuità negli ultimi anni. Alla luce di tutto ciò, si vorrebbe approfittare di questa sede per ribadire l'idea secondo cui tale *forum* dovrebbe avere delle interazioni regolari non solo con *Europol*, ma anche con le altre istituzioni e agenzie dell'Unione competenti in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia quali, a titolo di esempio, *Eurojust* e *Frontex*, nonché – e ciò rileva direttamente in questa sede – con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).