

Richiesta di costituzione di una commissione d'inchiesta (a norma dell'articolo 151 del regolamento) concernente la prestazione di assistenza da parte dell'Unione Europea nel Medio Oriente¹

La situazione

Fin dall'accordo di Oslo l'Unione Europea ha sostenuto il processo di pace nel Medio Oriente attraverso lo stanziamento di circa 1,4 miliardi di Euro.

A Novembre 2000 la Commissione Europea autorizzò lo stanziamento di fondi volti ad aiutare l'Autorità nazionale palestinese (ANP) nel sostenere spese urgenti in corso come stipendi di pubblici ufficiali.² Questi fondi furono stanziati attraverso un bilancio particolare che fu costituito nel 1998 per la fornitura di mezzi finanziari nella forma di crediti rimborsabili nel caso in cui le autorità israeliane competenti non trasferissero le entrate fiscali all'ANP.

A partire dal giugno 2001 l'Unione Europea ha fornito 10 milioni di Euro al mese all'ANP sotto forma di assistenza finanziaria diretta al bilancio di quest'ultima.

L'obiettivo principale di quest'assistenza era di permettere all'ANP di risolvere i problemi di cassa a breve scadenza prodottisi dopo l'interruzione delle assegnazioni mensili di tasse (imposta sul plusvalore e diritti doganali) da parte del governo israeliano, a seguito dello scoppio della " Intifada di Al-Aqsa " alla fine del settembre 2000. Quest'assistenza finanziaria ammontava a quasi 10 per cento del bilancio dell'ANP.

A parte quest'assistenza, l'UE ha fornito aiuti finanziari e tecnici nei territori palestinesi in varie forme, inclusi il programma MEDA³ e azioni comunitarie nel quadro dell'accordo di Oslo, per un totale di 60 milioni di Euro⁴ per gli anni 2000 e 2001. L'Ufficio delle Nazioni Unite per i rifugiati di Palestina nel Medio Oriente (UNRWA) riceve circa il 42 per cento del suo bilancio annuale dall'UE (il 25 per cento del bilancio UNRWA è finanziato dagli stati membri dell'Unione, e fino al 17 per cento dalla Commissione europea)⁵. Si aggiungano per altro aiuti alimentari⁶, aiuti umanitari⁷, cofinanziamento e supporto generale di organizzazioni non governative (ONG)⁸ e mezzi finanziari che provengono dal bilancio della politica estera e di sicurezza comune (PESC)⁹.

Durante gli ultimi due anni (2000 - 2001) l'importo totale degli aiuti effettivamente pagati nei territori palestinesi dall'UE ammonta a circa 330 Milioni di Euro. La maggior parte di queste spese fu pagata attraverso l'assistenza finanziaria al bilancio dell'ANP, attraverso contributi al bilancio della UNRWA e nella forma di aiuti umanitari.¹⁰

¹ La versione originale è inglese.

² Dichiarazione stampa della Commissione europea, IP/00/1272, 8/11/2000, si veda in lingua originale inglese: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/11_00/ip_00_1272.htm.

³ L'assistenza finanziaria nell'ambito della linea di bilancio B7-4100 (MEDA) per gli anni 2000 e 2001 ammonta a quasi 130 milioni di Euro. Per l'anno 2002 è previsto un'importo di 130 milioni. I progetti di pace nel Medio Oriente sono compresi in questa linea di bilancio.

⁴ linea di bilancio B7-4200.

⁵ Negli anni 2000 e 2001 l'UE ha finanziato per un importo di quasi 95 milioni di Euro il bilancio della UNRWA. Per il 2002 ha promesso altri 47 milioni di Euro nell'ambito della linea di bilancio B7-4210 (UNRWA).

⁶ L'importo totale di 22.9 milioni di Euro è registrato nella linea di bilancio B7-2000 (aiuti alimentari). Per l'anno 2002 sono previsti 15 milioni di Euro.

⁷ L'UE si è impegnata a prestare 44.4 milioni di Euro attraverso l'ufficio per l'aiuto umanitario della Commissione europea attraverso la linea di bilancio B7-2100 (ECHO) per gli anni 2000 e 2001. Per l'anno 2002 sono previsti altri 15 milioni di Euro.

⁸ Negli anni 2000 e 2001 è stato fornito un importo totale di 3.7 milioni di Euro attraverso le linee di bilancio B7-6000 (cofinanziamento di ONG), B7-6002 (cooperazione allo sviluppo) e B7-7050 (EIDHR).

⁹ Questi fondi ammontano a quasi 3.5 milioni di Euro per gli anni 2000 e 2001 che provengono dalla linea di bilancio B8-012/3 (PESC).

¹⁰ Appoggio ai palestinesi ed al processo di pace a partire da Oslo da parte della Commissione europea e della BEI, secondo un documento reso pubblico il 14/3/2002 dalla Commissione europea e destinato ai membri della

Le condizioni politiche per questa assistenza – fissate nella "declaration of principles" del settembre 1993¹¹ di Oslo – sono la soluzione pacifica di tutti i conflitti con Israele e la creazione di istituzioni democratiche nella West Bank e nella striscia di Gaza.

La richiesta dell'UE di risolvere il conflitto pacificamente fu riaffermata a maggio 2001 anche dalla Commissione Mitchell. Un membro di questa Commissione era il coordinatore della PESC, Javier Solana. Dato che la Commissione non trovò risposta alla domanda se l'ANP fosse responsabile per l'"Intifada di Al-Aqsa". L'ultima relazione della Commissione invitava le due parti a "porre fine immediatamente alla violenza" („immediately implement an unconditional cessation of violence“). La Commissione Mitchell raccomandava in particolare che l'ANP chiarisse di fronte a Palestinesi e Israeliani attraverso azioni concrete che il terrorismo è riprovevole e inaccettabile e che l'ANP avrebbe intrapreso uno sforzo al cento per cento per impedire operazioni terroristiche e per punire i colpevoli. Questi sforzi avrebbero dovuto includere anche passi immediati diretti ad arrestare ed incarcerare i terroristi che operano all'interno dell'ANP.¹²

Il 6 maggio 2002, la Commissione europea ha ricevuto un dossier preparato dal governo israeliano che sostiene che l'amministrazione dell'ANP e il suo presidente Yasser Arafat utilizzano l'assistenza dell'UE (così come quella proveniente da stati arabi, dalla Norvegia ed altri) per finanziare sostenitori del terrorismo e persino di favorire atti di terrorismo. Secondo il dossier le forze armate israeliane (FAI) trovarono, presso il quartiere generale dell'ANP durante l'operazione "Muraglia di difesa", documenti che provano che "l'ANP sta facendo uso sviato e cinico dell'assistenza finanziaria, e, invece di impiegarla per i bisogni dei suoi cittadini e per il mantenimento dell'amministrazione e dell'ordine pubblico, l'ANP utilizza una parte dell'assistenza per finanziare attività terroristiche."¹³

Secondo le dichiarazioni dell'ANP, due terzi del bilancio mensile dell'ANP (90 milioni di dollari) vengono spese per pagare stipendi.¹⁴ Secondo le informazioni delle FAI, questa quota del bilancio dell'ANP potrebbe invece essere stata utilizzata per l'accumulazione di profitti e per l'impiego di questi ultimi per altri scopi.

L'ANP sostiene davanti ai fornitori dell'assistenza di avere bisogno di 60 milioni di dollari al mese. I documenti presentati dal governo israeliano sostengono invece che l'ANP ha bisogno soltanto del 55 al 65 per cento di questo importo. Il meccanismo di occultamento di queste attività sono secondo la relazione israeliana:

- a) trasmissione di relazioni false agli organi di controllo (tali relazioni parlano di un numero esagerato di impiegati);
- b) creazione e gestione di fondi neri
- c) manipolazione dei tassi di conversione della valuta;
- d) imposta obbligatoria sugli stipendi, nella forma di contribuzioni di iscrizione ad Al Fatah, per l'ammontare del 1.5 al 2 per cento degli stipendi pagati.

Commissione per il controllo dei bilanci del Parlamento europeo. Si veda anche il sito internet della Commissione europea in lingua originale inglese : http://europa.eu.int/comm/external_relations/gaza/news/me02_90.htm#0001.

¹¹ Nel primo paragrafo della dichiarazione le due parti hanno concordato di "riconoscere i rispettivi diritti politici legittimi e di aspirare a vivere in coesistenza pacifica, nel mutuo rispetto e sicurezza, al fine di raggiungere attraverso un processo di conciliazione politico una soluzione giusta, durevole e globale". Si veda la Dichiarazione di base sulle disposizioni transitorie per l'autonomia, firmata a Washington D.C. il 13 settembre 1993 (« declaration of principles ») ; Documento delle Nazioni Unite A/48/486-S/26560 (allegato) dal 11 ottobre 1993 ; (1993) 32 I.L.M. 1525; (1994) 28 Is. L.R. 442.

¹² La relazione finale della Commissione Mitchell – ufficialmente la relazione finale della Commissione di inchiesta di Sharm-el-Sheikh - in lingua originale inglese : <http://usinfo.state.gov/regional/nea/mitchell.htm>, 30/4/2001.

¹³ Si veda in particolare il capitolo II della relazione : Naveh, Dani (2002), il coinvolgimento di Arafat, di alti funzionari dell'ANP e di autorità all'interno dell'ANP in atti di terrorismo contro Israele, nonché in atti di corruzione e delitti. Relazione del team diretto da Dani Naveh, ministro per affari parlamentari, governo di Israele, in lingua originale inglese : <http://www.israel-mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0lom0>.

¹⁴ Altre fonti sostengono che fino all'80 per cento del bilancio dell'ANP viene speso per gli stipendi di quasi 120 000 impiegati dei quali 20 000 non sono impiegati civili. Si veda : Ridderbusch, Katja/ Andreas Middel (2002): EU erzwingt Einstellungsstopp bei Arafats Behörde, in: Die Welt, 17/6/2002. <http://www.welt.de/daten/2002/06/18/0618au338988.htx>.

La relazione sostiene che in totale più del 10 per cento del bilancio dell'ANP viene sviato dal bilancio ufficiale e speso invece per altre attività.

Ulteriori documenti sono stati presentati alla Commissione europea da Dani Naveh, Ministro israeliano per gli affari del parlamento. Questi sembrano dimostrare che il presidente dell'ANP, Yasser Arafat, ha firmato assegni destinati a persone che hanno partecipato ad azioni terroristiche. Fra queste persone si trovano membri delle brigate Al-Aqsa legate ad Al Fatah, che dal 18 giugno 2002 figurano sull'elenco delle organizzazioni terroristiche.¹⁵

Anche questo dossier sostiene l'esistenza di un'ampia corruzione e di sviamento di fondi dal bilancio ufficiale.¹⁶

In una lettera ai ministri degli esteri dell'UE dal 7 maggio 2002 il Commissario Chris Patten ha ammesso che "nonostante i controlli più severi, nel quadro di ampi pacchetti di aiuto non è possibile eliminare i rischi al cento per cento." Patten ha affermato anche di essere soddisfatto del controllo sulle prestazioni mensili condotto dal Fondo monetario internazionale (FMI) su incarico della Commissione europea. Secondo inchieste condotte da giornalisti sembra essere impossibile per l'esaminatore del FMI competente per Gerusalemme Ovest, Karim Nachachibi, il controllo del bilancio dell'ANP:¹⁷ egli ha ammesso di non sapere come viene speso ciascun Euro, e si è dichiarato impossibilitato a condurre una revisione efficace. Karim Nachachibi ha inoltre spiegato che il FMI controlla soltanto se gli importi relativi alle diverse sezioni dell'amministrazione sono assegnate secondo il giusto ammontare nel bilancio totale dell'ANP.¹⁸

Il FMI presta soltanto assistenza tecnica, collabora nella fase di stesura del bilancio preventivo, controlla la sua effettiva e corretta esecuzione e verifica se la contabilità viene correttamente gestita. Altre funzioni – in particolare il controllo finanziario e la verifica dell'esecuzione del bilancio – non fanno parte del mandato del FMI. Questo significa che finora nessuna istituzione indipendente ha verificato se i fondi forniti dall'UE siano stati utilizzati correttamente.¹⁹

Sulla base di questi elementi potrebbe darsi che:

- i fondi stanziati dall'UE siano stati utilizzati in un modo illegale o corrotto;
- i fondi stanziati dall'UE siano stati spesi per sostenere attività terroristiche.

Se queste ipotesi si mostrassero corrette la legislazione comunitaria sarebbe stata violata.

Il presunto finanziamento di attività terroristiche da parte dell'ANP con fondi dell'UE comporterebbe la violazione di numerose prescrizioni del diritto comunitario, in particolare degli obblighi previsti dalle norme in materia di diritti dell'uomo, ma anche dalle normative UE contro il terrorismo.

Al fine di verificare se da parte della Commissione europea vi siano stati casi di malgoverno e di cattiva amministrazione, sotto forma di mancata o riluttante introduzione di misure volte a impedire lo sviamento dell'assistenza finanziaria fornita dall'UE all'ANP, una serie di norme dell'UE devono essere prese in considerazione.

Diritto comunitario e diritto internazionale

Il Trattato sull'Unione europea (TUE) contiene prescrizioni giuridiche sul rispetto dei diritti dell'uomo e condanna qualsiasi attività che minacci questi diritti, atti terroristici inclusi.

Titolo 1 del TUE (Disposizioni comuni), articolo 6:

¹⁵ Gazzetta ufficiale (GU), L 160/26 dal 18/6/2002.

¹⁶ Naveh, Dani (2002), il coinvolgimento di Arafat, di alti funzionari dell'ANP e di autorità all'interno dell'ANP in atti di terrorismo contro Israele, in atti di corruzione e delitti. Relazione del team diretto da Dani Naveh, ministro per affari parlamentari, governo di Israele, in lingua originale inglese : <http://www.israel-mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH01om0>.

¹⁷ Kleine-Brockhoff, Thomas/ Schirra, Bruno (2002): Arafat bombt, Europa zahlt, in: Die Zeit, n. 24/ 2002, 6/6/2002.

¹⁸ Bares für Fatah-Getreue, in: Der Spiegel, n. 22/ 2002, Hamburg, 27/5/2002

¹⁹ Kleine-Brockhoff, Thomas (2002): Von unbeugsamer Gutgläubigkeit, in: Die Zeit, n. 34/2002, 15/8/2002.

(1) “L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri.”

Inoltre, l'articolo 6 (2) del TUE statuisce che:

"L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 “. In tale Convenzione viene riconosciuto, in particolare, il diritto alla vita.

Può essere citato poi l'Articolo 11 del TUE (Titolo V, CFSP):

“1. L'Unione definisce ed attua una politica estera e di sicurezza comune estesa a tutti i settori della politica estera e di sicurezza e i cui obiettivi sono:

- la difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite; 2. [...]Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali. Il Consiglio provvede affinché detti principi siano rispettati.”

Il Trattato CE contiene disposizioni concrete sulla lotta alla frode (Parte 5, Titolo II, Regolamento Finanziario, Articolo 276):

(2) “Prima di dare atto alla Commissione, o per qualsiasi altro fine nel quadro dell'esercizio delle attribuzioni di quest'ultima in materia di esecuzione del bilancio, il Parlamento europeo può chiedere di ascoltare la Commissione sull'esecuzione delle spese o sul funzionamento dei sistemi di controllo finanziario. La Commissione fornisce al Parlamento europeo, su richiesta di quest'ultimo, tutte le informazioni necessarie.”

L'articolo 280 richiede espressamente misure antifrode che possono non riguardare le autorità di Stati terzi ma i cui standard devono essere rispettati almeno dalle istituzioni dell'UE nelle relazioni internazionali e nell'assistenza internazionale al bilancio:

“1. La Comunità e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari della Comunità stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri.

2. Per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, gli Stati membri adottano le medesime misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.

3. Fatte salve altre disposizioni del presente trattato, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro la frode. A tale fine essi organizzano, con la Commissione, una stretta e costante cooperazione tra le autorità competenti.”

Inoltre la tutela internazionale dei diritti dell'uomo come sancita dalla Convenzione europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, garantisce ad ogni individuo il diritto alla vita (articolo 2) e il diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5). Pur non ancora essendo integrata nel diritto comunitario codificato nei Trattati UE, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riflette il medesimo spirito agli articoli 2 e 3 (diritto di vita) e all'articolo 6 (diritto alla libertà e alla sicurezza).

Peraltro importante nella lotta contro il terrorismo e la corruzione è la specifica legislazione UE . L'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio²⁰ sul programma MEDA prevede misure di assistenza da attuare nel rispetto degli obiettivi previsti dall'Allegato II, punto II,

²⁰ GU L 189, 30/7/1996, regolamento come in ultimo modificato con regolamento (CE) n. 780/98 (GU L 113, 13/4/1998) e con regolamento (CE) n. 2698/2000 (GU L 311, 12/12/2000).

paragrafo 10. Tale articolo domanda che il sostegno allo sviluppo economico e sociale il rafforzi la democrazia e il rispetto dei diritti dell'uomo.²¹

Inoltre la Comunità europea e l'OLP (nell'interesse dell'Autorità Palestinese) hanno entrambe sottolineato l'importanza che "le Parti attribuiscono ai principi della Carta delle Nazioni Unite, in particolare al rispetto dei diritti umani, e dei principi democratici" come sancito nel preambolo dell'Accordo Euromediterraneo di Associazione Interinale.²²

La legislazione UE relativa alla lotta al terrorismo è molto esplicita e sostiene la necessità di un'indagine indipendente sul presunto coinvolgimento dell'Autorità Palestinese e del suo presidente Yasser Arafat in attività terroristiche.

La Posizione Comune del Consiglio sulla lotta al terrorismo del 27 dicembre 2001, (2001/930/PESC²³) nell'articolo 3 statuisce che "I capitali, le risorse finanziarie o economiche o i servizi finanziari o altri servizi connessi non devono essere messi a disposizione, direttamente o indirettamente, di

- persone che compiono o tentano di compiere atti terroristici o vi prendono parte o li agevolano,
- entità possedute o controllate, direttamente o indirettamente, da tali persone, e
- persone ed entità che agiscono a nome o sotto la guida di tali persone."

Di conseguenza, l'articolo 4 richiede misure per sopprimere ogni forma di sostegno attivo o passivo a simili organizzazioni o a persone implicate in atti terroristiche.

Secondo l'articolo 3 (i) della posizione comune 2001/931/PESC del Consiglio del 27 dicembre 2001 è "atto terroristico" una "seria intimidazione della popolazione", che corrisponde sicuramente al caso della campagna terroristica in corso contro la popolazione civile in Israele.

Nella lista dell'UE delle organizzazioni terroristiche e persone, recentemente aggiornata (decisione del Consiglio 2002/460/CE²⁴ e posizione comune 2002/462/PESC²⁵ del Consiglio) figurano sia la brigata dei Martiri di Al-Aqsa, che si ritiene faccia parte del movimento Al Fatah di Arafat, che il Fronte Popolare per la Liberazione della Palestina o Fronte di Liberazione Palestinese (FPLP), due dei gruppi costituenti l'OLP di cui Yasser Arafat è attuale presidente. L'articolo 2 del Regolamento del Consiglio (CE) n. 2580/2001²⁶ domanda che tutti i fondi e altri mezzi finanziari incluse le risorse economiche di organizzazioni che figurano nella lista UE di organizzazioni terroristiche siano bloccati.

Conclusioni

Occorre inoltre prendere nota del fatto che l'articolo 151 del regolamento, concernente la costituzione di una commissione di inchiesta, cita "denunce di infrazioni alla legislazione comunitaria o di cattiva amministrazione nell'applicazione della legislazione comunitaria, risultanti da atti di un'istituzione o di un organo delle Comunità europee."

Di conseguenza, gli obiettivi della commissione di inchiesta devono essere:

- esaminare se le suddette accuse di infrazione del diritto comunitario sono vere o false;

²¹ GU L 189, 30/7/1996, regolamento come modificato da regolamento (CE) n. 780/98 (GU L 113, 13/4/1998) e regolamento (CE) n. 2698/2000 (GU L 311, 12/12/2000).

²² GU 187, 16/7/1997.

²³ GU L 344/90, 28/12/2001.

²⁴ GU L 160/26, 18/6/2002.

²⁵ GU L 160/32, 18/6/2002.

²⁶ GU L 344/72, 28/12/2001.

- esaminare l'esistenza di prove a sostegno delle accuse di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto comunitario, menzionate nella presente richiesta.

Inoltre, a seguito delle accuse suddette e alla luce della protezione dei diritti dell'uomo e della lotta al terrorismo, riteniamo non solo legittimo ma anche indispensabile che venga costituita un'inchiesta di accertamento, per separare il vero dal falso e, laddove possibile, imporre i mezzi giuridici e tecnici necessari per ottenere un'efficace salvaguardia dei diritti fondamentali e il completo rispetto del diritto comunitario.

Nel febbraio 2001, il membro della Commissione europea Chris Patten ammonì che un'assistenza finanziaria diretta avrebbe potuto comportare rischi considerevoli, visto che l'abuso di mezzi finanziari non poteva essere del tutto escluso.

Nell'agosto 2002 Chris Patten sostenne di prendere "molto sul serio ogni accusa di abuso di mezzi finanziari". Dichiarò che "l'UE ha esaminato le accuse delle autorità israeliane circa dell'abuso di mezzi finanziari dell'UE. L'Unione ha anche invitato il Fondo Monetario Internazionale e l'Autorità nazionale palestinese a prendere posizione su tali accuse". Finora "l'UE, sulla base del materiale finora esaminato, non ha trovato prove a sostegno del fatto che mezzi finanziari dell'UE siano stati usati per obiettivi diversi da quelli concordati fra l'UE e l'ANP."²⁷

Il Parlamento europeo, molto preoccupato per tali accuse, costituendo una commissione di inchiesta, potrebbe aiutare la Commissione ad accertarne la veridicità. Nondimeno, per adempiere ai suoi obblighi e soddisfare le aspettative dei cittadini europei, il Parlamento ha l'obbligo di garantire che i soldi dei contribuenti europei non vengano usati in maniera impropria. Al fine di mantenere e di estendere la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e della democrazia europei, il Parlamento non può ignorare questa minaccia nei confronti della fiducia dei cittadini europei nella buona gestione (good governance).

A tal fine, viene proposta la costituzione di una commissione di inchiesta che ci renda anche capaci di esaminare le varie responsabilità del caso e di mettere in evidenza tutte le presunte lacune e debolezze. Tale commissione ha il compito di esaminare le accuse di corruzione e di manipolazioni del bilancio all'interno dell'ANP, e di chiarire se l'assistenza finanziaria dell'UE nei confronti dell'ANP sia stata prestata in concordanza stretta con il diritto comunitario. La commissione deve esaminare tutte le denunce esistenti a partire dall'inizio dell'assistenza finanziaria diretta, nel giugno 2001.

Cognome:

Nome:

Firma:

Per favore spedire a: Ilka Schroeder, BXL: ASP 8 G 253, STB: LOW TO5069, Fax: 49449

²⁷ Si veda il capitolo 2 su : The EU & the Middle East : Position and background, in lingua originale inglese su : http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/faq/index.htm#2.