



12.11.2013

## **COMUNICAZIONE AI MEMBRI**

**(105/2013)**

Oggetto: Parere motivato del Parlamento ungherese in merito alla proposta di direttiva del Consiglio<sup>1</sup> che istituisce la Procura europea (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

Ai sensi dell'articolo 6 del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ciascuno dei parlamenti nazionali può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà.

Ai sensi del regolamento del Parlamento europeo, la commissione giuridica è responsabile del rispetto del principio di sussidiarietà.

Si trasmette in allegato un parere motivato del Parlamento ungherese in merito alla proposta di cui sopra.

---

<sup>1</sup> (Sic – nota del traduttore)

## Relazione

### **sull'esame dell'applicazione del principio di sussidiarietà nella proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea e sull'esistenza delle condizioni per l'adozione di un parere motivato**

#### **1. Contesto normativo dell'esame alla luce del principio di sussidiarietà**

Il principio di sussidiarietà richiede che le decisioni siano sempre adottate al livello più basso possibile.

A norma dell'articolo 5<sup>1</sup> del trattato sull'Unione europea (in appresso denominato TUE), una proposta di misura dell'UE è conforme al principio di sussidiarietà soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dallo Stato membro o se i suoi obiettivi possono essere conseguiti meglio a livello di Unione e la misura crea valore aggiunto.

Ai sensi del Protocollo n. 2 allegato al trattato di Lisbona<sup>2</sup>, il parlamento nazionale di uno Stato membro dell'UE ha il diritto di esaminare le proposte legislative dell'Unione europea – secondo una procedura prevista della legge – per quanto riguarda il rispetto del principio di sussidiarietà. Se la camera del parlamento interessato ritiene che la proposta violi il principio, può trasmettere un parere motivato ai legislatori dell'UE entro otto settimane dalla presentazione della proposta. Se perviene un certo numero di pareri motivati, il numero in questione viene stabilito nel Protocollo n. 2, l'organo che presenta la proposta, vale a dire la Commissione europea, deve rivederla e può eventualmente ritirarla. L'obiettivo della procedura è di consentire ai parlamenti nazionali, ove necessario, di impedire alle istituzioni legislative dell'UE di oltrepassare i poteri loro conferiti.

La commissione per gli affari europei del Parlamento ungherese può esaminare una proposta legislativa dell'Unione europea per quanto riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà, a norma dell'articolo 71(i)(2) della legge n. XXXVI del 2012 concernente il Parlamento ungherese e dell'articolo 134/D(i)(2), della decisione 46/1994 del 30 settembre 1994 del Parlamento ungherese relativa a determinate disposizioni sul regolamento di procedura (in appresso denominata HHSZ).

Se la commissione per gli affari europei stabilisce che una proposta legislativa viola il principio di sussidiarietà, presenta al Parlamento ungherese una relazione sull'esistenza delle condizioni per l'adozione di un parere motivato, accompagnato da una proposta di decisione relativa all'adozione di detta relazione. Ai sensi dell'articolo 134/D(3) dell'HHSZ, il Parlamento, entro 15 giorni, decide in seduta plenaria in merito all'adozione della relazione e della proposta di decisione. Il termine di otto settimane entro il quale il parere motivato deve essere inoltrato è oggettivo ed è pertanto auspicabile che il Parlamento ungherese lo rispetti.

---

<sup>1</sup> Si veda l'allegato per ulteriori informazioni sul quadro legislativo europeo relativo all'applicazione del principio di sussidiarietà, la procedura applicabile e le sue possibili conseguenze.

<sup>2</sup> Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegato al trattato sull'Unione europea, al trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al trattato Euratom

## **2. Base giuridica, obiettivo e disposizioni principali della proposta di regolamento dell'UE esaminata per quanto riguarda il rispetto del principio di sussidiarietà<sup>1</sup>**

Il 17 luglio 2013 la Commissione europea ha adottato la proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea [COM(2013)534; 2013/0255(APP)] (in appresso "la proposta"). La base giuridica della proposta è l'articolo 86 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominato TFUE)<sup>2</sup>, stando al quale il Consiglio, con il consenso unanime degli Stati membri, può istituire una Procura europea per combattere le infrazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Il principale obiettivo della proposta è di istituire un sistema europeo coerente per indagare sulle infrazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e per perseguire i colpevoli, per rendere la procedura più efficace e valida, nonché per migliorare il recupero dei fondi dell'Unione ottenuti in modo fraudolento. Stando al relatore, l'istituzione del nuovo modello è giustificata dal record alquanto disuguale nel rilevamento delle perdite subite dal bilancio dell'UE a causa di frode, pari a un valore medio di 500 milioni di euro all'anno e nel rilevare le violazioni della legge.

In base alla proposta, per quanto riguarda i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, la Procura europea sarebbe investita di **poteri esclusivi** per indagare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati e i loro complici. A tal riguardo, l'UE sarebbe considerata un unico spazio giuridico, in cui la Procura europea potrebbe agire senza dover ricorrere all'assistenza giudiziaria in materia penale<sup>3</sup>.

Sulla base di una struttura decentrata, la Procura europea condurrebbe le proprie indagini e perseguirebbe i colpevoli negli Stati membri tramite un procuratore europeo delegato. Il procuratore europeo delegato ("a doppio incarico"), integrato nel sistema giuridico e nella funzione pubblica dello Stato membro, sarebbe incaricato di trasmettere e di coordinare le disposizioni del procuratore europeo.

## **3. Esame della commissione per gli affari europei per quanto riguarda il principio di sussidiarietà**

In occasione della riunione del 23 settembre 2013 della commissione per gli affari europei, i rappresentanti della Commissione europea e del Ministero dell'amministrazione pubblica e della giustizia hanno fornito informazioni circa gli obiettivi e gli elementi principali della proposta. La commissione per gli affari europei ha constatato che era giuridicamente

<sup>1</sup> La versione ungherese della proposta di regolamento è disponibile su:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0255:OJ:HU:PDF>

<sup>2</sup> (1) Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, può istituire una Procura europea a partire da Eurojust. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo. (...)

(2) La Procura europea è competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, quali definiti dal regolamento previsto nel paragrafo 1, e i loro complici. Essa esercita l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri.

(3) I regolamenti di cui al paragrafo 1 stabiliscono lo statuto della Procura europea, le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni. (...)

<sup>3</sup> Ad eccezione della Danimarca, e a seconda della loro decisione, probabilmente del Regno Unito e dell'Irlanda.

possibile verificare il rispetto del principio di sussidiarietà, in quanto il termine di otto settimane entro il quale il parere motivato deve essere inoltrato sarebbe scaduto il 28 ottobre 2013.

Nella riunione del 14 ottobre 2013 la commissione per gli affari europei ha esaminato la conformità della proposta al principio di sussidiarietà e ha espresso le preoccupazioni seguenti:

- La commissione per gli affari europei ha preso atto che l'articolo 86 del TFUE costituisce la base giuridica per l'istituzione della Procura europea. Al contempo, la commissione per gli affari europei ha constatato che la base giuridica conferisce alla Procura europea poteri generali ma, contrariamente alla proposta [articolo 11, paragrafo 4, e articolo 14] non fa riferimento all'esercizio di poteri esclusivi.
- La commissione per gli affari europei ha sostenuto l'obiettivo della proposta, pur sottolineando che le disposizioni previste non devono limitare in modo sproporzionato la sovranità degli Stati membri in materia penale, né devono compromettere l'indipendenza del sistema giudiziario degli Stati membri stessi. La commissione per gli affari europei ha ritenuto che l'obiettivo della proposta possa essere conseguito adottando l'ordine europeo di indagine penale o potenziando gli strumenti esistenti per la cooperazione fra i pubblici ministeri e le autorità inquirenti sotto il coordinamento della Procura europea.
- La commissione per gli affari europei ha convenuto che, nell'interesse di un'azione più efficace, sia necessario adottare delle misure, ma ha contestato la fondatezza del modello giudiziario proposto. È proprio il modello istituzionale sovranazionale che potrebbe comportare numerosi problemi pratici, soprattutto per quanto riguarda la competenza accessoria [articolo 13 della proposta], la determinazione della competenza giurisdizionale [articolo 27, paragrafo 4, della proposta], e l'ammissibilità delle prove [articolo 30 della proposta], nonché il fatto che alcuni Stati membri dell'UE saranno rappresentati nella Procura europea, mentre altri non lo saranno, e la relazione fra la Procura europea e i pubblici ministeri degli Stati membri.
- La commissione per gli affari europei ha sottolineato che autorizzare la Procura europea a esercitare i propri poteri direttamente o a riassegnare cause sulla base del concetto di "circostanze specifiche", concetto che non si presta facilmente a un'interpretazione [articoli 6, paragrafo 5, e 18, paragrafo 5, della proposta], prefigura una struttura centralizzata che è contraria al decentramento e che ciò non genererebbe alcun valore aggiunto effettivo, ma renderebbe l'applicazione incerta. Dal canto suo, il potere esclusivo di istruzione di cui è investita la Procura europea [articolo 6, paragrafo 5, della proposta] metterebbe in discussione la possibilità del procuratore delegato di agire in veste di ufficiale incorporato nei sistemi giuridici e istituzionali degli Stati membri.

La commissione per gli affari europei, esaminando la proposta alla luce del principio di sussidiarietà, ha richiamato l'attenzione sui punti seguenti:

- Finora non è stato adottato alcun codice penale o codice di procedura penale dell'UE: esistono solo alcuni principi procedurali e garanzie fondamentali e un'armonizzazione minima in relazione a determinate situazioni. Di conseguenza, il concetto di "spazio giuridico europeo" di cui all'articolo 25, paragrafo 1, della proposta, non può essere interpretato alla luce dei risultati conseguiti fino ad oggi nella cooperazione in materia penale.
- I reati in questione, la frode nei confronti degli interessi finanziari dell'Unione europea e i reati connessi, non sono stati oggetto di un'armonizzazione a livello unionale, la

proposta di direttiva sulla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale<sup>1</sup>, non è stata finora adottata: non è ancora chiaro quali precisi reati rientrerebbero nelle competenze della Procura europea.

- La proposta [valutazione d'impatto, 3.2.2.] vede il valore aggiunto europeo nell'aumento automatico dei tassi di azione penale e di condanna negli Stati membri, trascurando il fatto che vi sono Stati in cui il tasso di azione penale è in questi casi molto elevato.

#### **4. Parere della commissione per gli affari europei per quanto riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà**

La commissione per gli affari europei ritiene che:

la competenza esclusiva della Procura europea [articolo 11, paragrafo 4, e 14 della proposta], esulerebbe dai poteri conferiti dall'articolo 86 del TFUE, in quanto quest'ultimo non stabilisce competenze esclusive per la Procura europea;

**il modello sovranazionale della Procura europea** limiterebbe sproporzionatamente la **sovranità** degli Stati membri nel settore del diritto penale;

**l'attribuzione di poteri di istruzione esclusivi alla Procura europea** [articolo 6, paragrafo 5 della proposta] metterebbe in discussione la possibilità dei procuratori delegati di operare all'interno del sistema giudiziario di uno Stato membro;

**la proposta non dimostra in modo sufficiente** che la procedura che coinvolge la Procura europea sarebbe **davvero più efficace rispetto alla procedura applicata attualmente**; le disposizioni relative alla competenza accessoria [articolo 3 della proposta], al potere di riassegnare i casi [articolo 18, paragrafo 5 della proposta], alla determinazione della giurisdizione di rinvio a giudizio [articolo 27, paragrafo 4, della proposta] e all'ammissibilità delle prove [articolo 30 della proposta] comporterebbero numerosi ostacoli esecutivi;

la proposta non dimostra in modo sufficiente l'effettivo valore aggiunto dell'azione dell'Unione.

Alla luce di quanto sopra, la commissione per gli affari europei ritiene che la proposta di regolamento che istituisce la Procura europea [COM(2013)534; 2013/0255(APP)] violi il principio di sussidiarietà.

---

<sup>1</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale COM(2012) 363. La versione ungherese della proposta di direttiva può essere consultata su: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/pif-report/pif\\_proposal\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/pif-report/pif_proposal_hu.pdf)

## Allegato

### Procedura di esame delle proposte alla luce del principio di sussidiarietà e dei suoi possibili effetti

L'articolo 5 del trattato sull'Unione europea definisce il principio di sussidiarietà come segue:

"(3) In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

(4) In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità."

L'esame di proposte volte ad applicare il principio di sussidiarietà è previsto all'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al trattato di Lisbona:

"Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. (...)"

La legge n. XXXVI del 2012 concernente il Parlamento ungherese e l'HHSZ, prendendo come base le disposizioni di cui sopra, disciplina gli esami alla luce del principio di sussidiarietà. Su tale base, la commissione per gli affari europei ha il potere di esaminare le proposte legislative dell'UE, al fine di applicare il principio di sussidiarietà.

Se la commissione non constata che il principio è stato violato, la fase di esame della procedura si conclude.

Se la commissione per gli affari europei reputa che la proposta legislativa dell'UE violi il principio di sussidiarietà, ai sensi dell'articolo 134/D(i)(2) dell'HHSZ, presenta una relazione sull'esistenza delle condizioni per l'adozione di un parere motivato e di una proposta di decisione per adottarlo e al cui riguardo il Parlamento ungherese prende una decisione entro 15 giorni.

Quando la relazione sull'esistenza delle condizioni per l'adozione di un parere motivato è stata adottata, il presidente del parlamento trasmette immediatamente il parere motivato ai presidenti della Commissione europea, del Consiglio e del Parlamento europeo e al contempo ne informa il governo.

L'effetto del parere motivato dipende dal numero di parlamenti nazionali che decidono, entro il termine di otto settimane, che la proposta dell'Unione europea viola il principio di sussidiarietà.

Nel corso della procedura, i parlamenti dei 28 Stati membri dispongono di due voti ciascuno (per un totale di 56 voti). I pareri motivati possono in particolare avere un impatto

significativo sul processo decisionale dell'Unione europea se, a seconda della procedura legislativa in questione, un quarto, un terzo o la maggioranza dei parlamenti degli Stati membri reputa che il principio di sussidiarietà sia stato violato. Ai sensi dell'articolo 7 del Protocollo n. 2, se un terzo dei parlamenti degli Stati membri (19 voti) decide che un determinato progetto viola il principio di sussidiarietà, il progetto deve essere riesaminato. Al termine del riesame, l'organo che ha presentato il progetto può decidere di mantenerlo, modificarlo o ritirarlo.

(Nota: dal 1° dicembre 2009, la soglia di un terzo è stata raggiunta solo in un caso. In quel caso la proposta dell'UE è stata ritirata).

La procedura del "cartellino arancione", che si applica quando la maggioranza dei parlamenti degli Stati membri (29 voti) decide che un determinato progetto viola il principio di sussidiarietà, è riservata a proposte legislative nel quadro della procedura legislativa "normale" (in precedenza nota come "codecisione"): inizialmente la procedura richiede un riesame, ma in ultima istanza non consente all'organo che ha presentato la proposta, bensì al legislatore dell'Unione, il Consiglio o il Parlamento europeo, di verificare se il principio di sussidiarietà sia rispettato, dopo di che può respingere la proposta con un voto a maggioranza. (Ciò non è finora mai avvenuto).

Nel caso della proposta dell'UE in questione, la base giuridica nel diritto comunitario è l'articolo 86 del TFUE che, per la sua adozione, richiede l'unanimità in seno al Consiglio: la procedura legislativa dell'UE applicabile è una procedura legislativa speciale. La procedura del cartellino arancione non è applicabile in questi casi e la soglia per la procedura del cartellino giallo (ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del Protocollo n. 2 è in tal caso di un quarto, cioè 14 voti. Se la soglia viene raggiunta, la Commissione europea deve rivedere il progetto e può mantenerlo, modificarlo o ritirarlo.