

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
**A5-0180/2003**

22 maggio 2003

## **RELAZIONE**

sulle basi giuridiche e il rispetto del diritto comunitario  
(2001/2151(INI))

Commissione giuridica e per il mercato interno

Relatore: Ioannis Koukiadis



## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	5
MOTIVAZIONE.....	8

## PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 25 ottobre 2001 il Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione giuridica e per il mercato interno era stata autorizzata a elaborare una relazione di iniziativa, a norma dell'articolo 163 del regolamento, sulle basi giuridiche e il rispetto del diritto comunitario.

Nella riunione del 18 febbraio 2002 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatore Ioannis Koukiadis.

Nelle riunioni del 28 aprile e del 21 maggio 2003 ha esaminato il progetto di relazione.

In quest'ultima riunione ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità con 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione Giuseppe Gargani (presidente), Willi Rothley (vicepresidente), Ioannis Koukiadis (relatore), Richard A. Balfé (in sostituzione di José María Gil-Robles Gil-Delgado, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Paolo Bartolozzi, Luis Berenguer Fuster (in sostituzione di Carlos Candal), Charlotte Cederschiöld (in sostituzione di Malcolm Harbour), Michel J.M. Dary, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, Othmar Karas (in sostituzione di The Lord Inglewood), Hedwig Keppelhoff-Wiechert (sostituto), Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil McCormick, Toine Manders, Hans-Peter Mayer (in sostituzione di Anne-Marie Schaffner), Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Theresa Villiers (in sostituzione di Marianne L.P. Thyssen), Diana Wallis, Rainer Wieland, Joachim Wuermeling e Stefano Zappalà.

La relazione è stata depositata il 22 maggio 2003.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sulle basi giuridiche e il rispetto del diritto comunitario (2001/2151(INI))

*Il Parlamento europeo,*

- visto l'articolo 163 del suo regolamento,
  - vista la relazione della commissione giuridica e per il mercato interno(A5-0180/2003),
- A. considerando numerose proposte legislative presentate dalla Commissione, segnatamente le proposte di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relative rispettivamente alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale e alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità, alle misure e alle procedure volte ad assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale (COM(2003) 46), all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni, comprese sanzioni penali, per i reati di inquinamento (COM(2003) 92) e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai controlli ufficiali degli alimenti per animali e delle derrate alimentari (COM(2003) 54), miranti a meglio garantire il rispetto delle disposizioni comunitarie ricorrendo al quadro penale,
- B. considerando che l'attuazione efficace delle norme del diritto comunitario figura tra le preoccupazioni primarie degli organi comunitari e costituisce un obbligo fondamentale per gli Stati membri,
- C. considerando che l'obiettivo dell'attuazione efficace delle norme del diritto internazionale è formulato a più riprese e sotto varie forme nel trattato, ad esempio con i riferimenti alla necessità di adottare delle misure e al farsi carico di azioni per dare efficacia alle misure prese,
- D. considerando che si tratta in queste proposte di obbligare gli Stati membri, su delle basi giuridiche comunitarie (metodo misto), a imporre sanzioni penali per talune violazioni gravi del diritto comunitario, e non di fissare direttamente delle norme penali o di pervenire a un'armonizzazione penale,
- E. considerando che occorre esaminare se vi siano nel TCE basi giuridiche che consentano alla Comunità di obbligare gli Stati membri a introdurre sanzioni penali a tutela del diritto comunitario e, in caso affermativo, quali ne siano i limiti rispetto alle disposizioni del Titolo VI del TUE,
- F. considerando che è necessario delimitare l'estensione della competenza della Comunità a esigere che gli Stati membri impongano delle sanzioni per violazioni del diritto comunitario, che potrebbe andare dalla semplice incriminazione di talune condotte o violazioni fino a una armonizzazione dei livelli di pena o persino a un ravvicinamento delle disposizioni di competenza giudiziaria,
- G. considerando la posizione del PE in favore della capacità giuridica del legislatore comunitario di costringere gli Stati membri a stabilire delle sanzioni per garantire il rispetto del diritto comunitario,

- H. segnalando che l'incertezza che regna quanto all'esistenza di una competenza comunitaria di imporre agli Stati membri l'obbligo di comminare sanzioni penali nei casi di violazioni gravi del diritto comunitario o anche quanto alle condizioni e all'estensione di tale obbligo è fonte di esitazioni nell'avvalersi di tale possibilità,
- I. considerando che il Parlamento europeo ha espresso la sua inquietudine per la mancanza di sicurezza del diritto che è riconducibile alla coesistenza di due quadri legislativi paralleli, uno del primo e uno del terzo pilastro,
- J. considerando che la Carta dei diritti fondamentali del cittadino europeo acquisterà tra breve un carattere vincolante,
- K. considerando che la giurisprudenza della Corte di giustizia non esclude che delle misure necessarie a garantire l'applicazione e l'efficacia del diritto comunitario comportino delle sanzioni penali,
- L. considerando che la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia è ancora limitata e che quest'ultima non ha ancora avuto l'opportunità di pronunciarsi in particolare sui limiti e le caratteristiche della competenza della Comunità di obbligare gli Stati membri a sanzionare penalmente,
1. afferma che gli Stati membri, conformemente al principio di lealtà sancito all'articolo 10 del TCE, hanno l'obbligo di provvedere affinché le violazioni del diritto comunitario siano accompagnate da sanzioni efficaci, proporzionali e dissuasive, analoghe a quelle vigenti per le violazioni comparabili del diritto nazionale e che il legislatore comunitario può pertanto stabilire il principio di tali sanzioni;
  2. ritiene che il legislatore comunitario abbia la capacità giuridica di imporre agli Stati membri l'obbligo di stabilire delle sanzioni sufficientemente dissuasive per garantire il rispetto del diritto comunitario;
  3. ritiene che anche se il TCE non offre una base giuridica atta a far sì che l'Unione europea stessa preveda una base giuridica generale delle sanzioni penali per il rispetto degli obblighi, nondimeno offre una base giuridica generica al suo articolo 10 per costringere gli Stati membri a garantire il rispetto del diritto comunitario mediante diverse sanzioni, comprese le sanzioni penali, e che esiste una base giuridica per definire in termini generali il comportamento da incriminare e le condizioni di incriminazione;
  4. chiede al Consiglio di rispettare gli articoli 29 e 47 del TUE che stabiliscono chiaramente la supremazia del TCE sul TUE, da cui deriva che uno strumento basato sul titolo VI del TUE non può essere adottato allorché il TCE offre la possibilità di raggiungere lo stesso obiettivo;
  5. ritiene che la portata della competenza comunitaria di imporre agli Stati membri l'obbligo di prevedere delle sanzioni penali debba essere limitata, allo stato attuale del diritto ai casi in cui il legislatore comunitario ritenga che il rispetto delle norme comunitarie può soltanto essere garantito mediante tale mezzo;
  6. attesta che la giurisprudenza della Corte di giustizia, conformemente alla quale si fa

obbligo allo Stato membro di prevedere sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionali, analoghe alle sanzioni previste per le violazioni del diritto nazionale, si iscrive nel quadro dell'obbligo di cooperazione leale previsto dall'articolo 10 e che a più forte ragione comprende anche il diritto della Comunità di prevedere un obbligo corrispondente;

7. ritiene che l'articolo 10 del TCE faccia obbligo agli Stati membri di prendere tutte le misure, anche di carattere penale, per far fronte in maniera efficace agli atti che violano il diritto comunitario, ma che non obblighi in alcun caso gli Stati membri ad adottare delle misure penali specifiche, qualora un'applicazione efficace del diritto comunitario possa essere conseguita con misure più blande, conformemente ai principi della proporzionalità e della sussidiarietà;
8. ritiene che la Commissione europea, in quanto depositaria degli interessi comunitari possa esercitare l'azione penale o costituirsi parte civile, per lo meno nei casi riconosciuti dal diritto corrispondente degli Stati membri;
9. chiede alla Convenzione e alla CIG di studiare la situazione attuale, che non è soddisfacente, e di definire chiaramente una competenza penale comunitaria stabilendo chiaramente la sua portata e, se del caso, i suoi limiti e, qualora sussista la struttura a pilastri, di stabilire anche i suoi limiti e la sua connessione con il pilastro comunitario;
10. chiede alla Convenzione e alla CIG di stabilire un corpus di diritto penale materiale per reati contro l'interesse comune europeo o contro delle politiche comuni europee;
11. chiede alla Convenzione e alla CIG di definire, su scala europea i principi generali del diritto penale che disciplineranno gli obblighi degli Stati membri in vista dell'adozione di sanzioni penali (principio di legittimità, non retroattività della pena, ne bis in idem ecc.);
12. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione e al Consiglio nonché agli Stati membri.

## MOTIVAZIONE

**I.** Nella seduta plenaria del 25 ottobre 2001 la commissione giuridica è stata autorizzata a elaborare una relazione d'iniziativa sulle *“Basi giuridiche e il rispetto del diritto comunitario”*.

L'utilità di elaborare siffatta relazione, o quanto meno di esaminare in profondità tale materia, è venuta emergendo al Parlamento europeo per via di una serie di proposte legislative presentate dalla Commissione e miranti a rendere più efficace l'attuazione delle disposizioni comunitarie ricorrendo al diritto penale.

Lo scopo era quello di obbligare gli Stati membri a rendere passibili di sanzioni penali determinate condotte ovvero imporre sanzioni penali per talune gravi violazioni del diritto comunitario.

Parallelamente a tali proposte, al Parlamento europeo sono state presentate iniziative degli Stati membri destinate all'adozione di decisioni quadro sulla base del terzo pilastro che hanno suscitato dubbi quanto alla base giuridica su cui dovrebbero fondarsi e per le quali non è stato possibile o non è stato agevole trovare una base giuridica nel primo pilastro. Alcune di tali basi giuridiche sono state oggetto di contestazioni sulle quali la commissione giuridica ha avuto l'opportunità di pronunciarsi.

Questa situazione ha indotto la commissione giuridica e per il mercato interno a decidere di approfondire la questione se vi sono basi giuridiche del trattato CE che possano obbligare gli Stati membri a introdurre sanzioni penali a tutela del diritto comunitario e, in caso affermativo, quali ne sono esattamente i limiti rispetto alle disposizioni del terzo pilastro. Tali interrogativi hanno suscitato ulteriori questioni che esamineremo nel prosieguo. Scopo fondamentale del presente documento di lavoro è dunque quello di definire con esattezza e individuare gli interrogativi tuttora senza risposta.

**II.** Per una corretta comprensione del problema va innanzitutto sottolineato che l'ordinamento giuridico comunitario è ancora incompleto. Mentre infatti esiste un potere legislativo in determinati settori concreti, non esiste un potere di imposizione e quindi la realizzazione delle decisioni avviene con svariati strumenti nazionali. Parallelamente occorre considerare che l'introduzione di sanzioni penali richiede, a giudizio dei penalisti, quattro fasi. La prima riguarda l'adozione di divieti o obblighi, la seconda la previsione di sanzioni, la terza la decisione di imporle e la quarta l'esecuzione delle sentenza. Dal momento che si ritiene acquisito che la Comunità è competente a imporre un obbligo o un divieto, il problema dell'introduzione di norme penali riguarda le tre successive fasi. Di queste la quarta rientra nella giurisdizione degli Stati membri, giacché la Comunità, con minime eccezioni per quanto riguarda talune misure amministrative, procede all'attuazione di disposizioni ricorrendo a strumenti nazionali. Ma anche la terza fase, cioè il potere di imporre sanzioni, non sembra poter essere comunitarizzata in quanto non è previsto un potere giurisdizionale di imposizione di sanzioni penali. Un eventuale ricorso all'articolo 229 TCE suscita parecchie perplessità, come vedremo nel prosieguo, ed è comunque suscettibile di costituire uno dei temi in esame.

Per questo motivo la vera questione è se la Comunità possa, nell'ambito del suo potere legislativo (seconda fase), prevedere in modo diretto sanzioni penali analogamente alle



possibilità che ha di imporre sanzioni disciplinari o pecuniarie o financo se possa imporre agli Stati membri di adottare sanzioni penali.

Il problema del collegamento delle violazioni degli obblighi di diritto comunitario a sanzioni penali è materia di cui in passato si sono interessate anche le varie istituzioni della Comunità e il mondo scientifico, ragion per cui la relativa letteratura è assai ricca.

L'efficace attuazione del diritto comunitario può realizzarsi in tre modi. In primo luogo, ricorrendo al cosiddetto metodo nazionale puro che significa semplicemente il diritto degli Stati membri di prevedere sanzioni penali. La Comunità, in questo caso, non prescrive una sanzione penale né la impone o la esegue. Gli Stati sono liberi di seguire tale metodo purché però rispettino talune condizioni in ossequio della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, per cui la questione che viene a porsi è quella della possibile comunitarizzazione di tali condizioni. La soluzione intermedia definita anche metodo misto consiste nell'imporre l'obbligo agli Stati di prevedere sanzioni penali. La corrispondente disposizione in diritto comunitario può avvenire in maniera lata o concreta. La risposta quanto alla possibilità di rivalutare tale metodo non è abbastanza chiara e per questo motivo il presente documento di lavoro cerca di sviscerarla ulteriormente.

A seguito dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam la possibilità di imporre siffatti obblighi è prevista, in casi specifici, dall'articolo 61, lettere a) ed e) TCE per quanto riguarda la lotta contro la criminalità e l'adozione di misure di cooperazione giudiziaria a norma dell'articolo 31, lettera e) del TUE. Tra l'altro, lo stesso articolo 31, lettera e) TUE prevede, per talune forme di criminalità organizzata (crimine organizzato, terrorismo e traffico illecito di stupefacenti), l'adozione di misure penali sostanziali, una specie cioè di armonizzazione. Contestualmente, però, l'articolo 61, lettera e) TCE rinvia all'articolo 29 TUE che prevede l'adozione di misure anche in altri settori della criminalità. Quest'ultima possibilità, in una con quella attribuita dall'articolo 42, sembra costituire una base, ancor sia pure oggetto di discussione, per l'ulteriore comunitarizzazione del diritto penale, materia questa che va altresì esaminata.

Al di là di questi casi specifici è ormai acquisito che nell'ambito dell'articolo 10 TCE gli Stati membri hanno l'obbligo di provvedere affinché le violazioni del diritto comunitario siano accompagnate da sanzioni analoghe a quelle vigenti per le violazioni del diritto nazionale facendo sì che la sanzione stessa abbia un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva (Corte di giustizia delle Comunità europee, causa C-68/1988). La questione che si pone adesso è se è stata così aperta la strada alla comunitarizzazione delle condizioni per ricorrere a sanzioni penali da parte degli Stati membri.

Comunque sia, indipendentemente da quest'ultima osservazione e nonostante il fatto che l'omissione di consimili misure possa comportare un ricorso nei confronti dello Stato membro ai sensi dell'articolo 226 TCE, non sembra sussistere alcun parere ostativo alla possibilità per la Comunità di imporre agli Stati membri l'obbligo di adottare sanzioni penali. In effetti le opinioni divergono: i sostenitori di tale possibilità la basano sugli articoli 10 e 229 TCE. Soprattutto quest'ultimo, a loro giudizio, dà alla Corte di giustizia delle Comunità europee una competenza quanto al controllo dell'attuazione delle sanzioni. Il potere di prevedere sanzioni è comunque affine al potere di imporre norme e le due cose non possono essere distinte. L'opinione di quanti vi sono contrari è invece quella che afferma che la giustizia penale fa parte della cultura nazionale e esula dalla competenza della Comunità di imporre sanzioni penali attraverso il diritto derivato. La sanzione, penale o meno, fa parte integrante

della sovranità nazionale degli Stati che giudicano liberamente quanto alla sua opportunità. La questione è quindi se questa libertà è assoluta. Secondo la Corte di giustizia uno Stato che non procede a sanzionare penalmente atti di violenza nei confronti di mezzi di trasporto che trasportano prodotti di un altro Stato viola gli obblighi derivanti dagli articoli 28 e 10 TCE (Corte di giustizia delle Comunità europee, causa C-265/95).

Un altro argomento contrario alla comunitarizzazione è che la sanzione penale è connessa con la limitazione dei diritti individuali e presuppone l'esistenza di una base democratica. Il diritto derivato che discende dal Consiglio e dalla Commissione è un deficit democratico. Per questo motivo i fautori di tale tesi invocano inoltre il fatto che questa comunitarizzazione della lotta contro il crimine organizzato, il traffico illegale di stupefacenti e il terrorismo solleva molte riserve. Va sottolineato tra l'altro che, quantunque sia ammessa l'eventualità dell'imposizione di siffatti obblighi, emerge sempre il dubbio se ciò possa avvenire solo attraverso un regolamento o attraverso una direttiva giacché quest'ultima crea difficoltà aggiuntive in quanto il suo carattere non si concilia con la previsione di sanzioni.

Tali riserve portano a chiedersi se sia preferibile la stipula di convenzioni internazionali ovvero la valorizzazione del terzo pilastro su cui la giustizia penale si è ormai stabilmente insediata.

Per quanto riguarda l'imposizione diretta di sanzioni penali da parte delle Istituzioni comunitarie, ovvero il cosiddetto metodo comunitario vero e proprio di imposizione di sanzioni, anch'essa è materia quanto meno dubbia. In primo luogo perché quando la Comunità manifesta la volontà di una comunitarizzazione delle sanzioni, questa è espressamente prevista dai trattati anche se si tratta di sanzioni amministrative, quali sono le sanzioni nel campo della concorrenza (articolo 83 TCE), quelle previste dai trattati CECA e EURATOM, quelle che possono essere imposte dalla Banca centrale europea (articolo 110, paragrafo 3 TCE). I relativi regolamenti prevedono ammende che tuttavia per espresso riferimento non sono da considerarsi sanzioni penali, il che è stato da molti commentato come contraddittorio, ragion per cui parlano di sanzioni comunque penali.

**III.** Il quesito fondamentale che suscitano le proposte legislative finora presentate in materia di tutela penale del diritto comunitario è, stando a quanto precede, in che misura la Comunità può imporre analogo obbligo agli Stati membri (metodo misto). Di conseguenza esso non riguarda né il diritto degli Stati membri di imporre sanzioni penali (cosiddetto metodo nazionale) né l'introduzione diretta di norme penali nel diritto comunitario (cosiddetto metodo comunitario vero e proprio). Parallelamente, sempre secondo quanto su esposto, non si pone il problema della seconda e della terza fase della procedura di "penalizzazione", cioè a dire riguardo a chi prenda la decisione e a chi la ponga in esecuzione, giacché ciò rimane nei poteri degli Stati membri.

Prima di descrivere con precisione le questioni in sospeso, occorre esaminare con una certa insistenza le proposte legislative che hanno sollevato la discussione al riguardo.

Delle proposte a tutt'oggi in sospeso due sono le più importanti: la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale<sup>1</sup> e quella relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità<sup>2</sup>. Entrambe sono state oggetto di studio in seno alla nostra commissione attraverso i pareri rispettivamente

---

<sup>1</sup> COM(2001) 139

<sup>2</sup> COM(2001) 272

degli onorevoli Wuori<sup>1</sup> e Marinho<sup>2</sup> e attualmente si trovano in attesa della posizione comune da parte del Consiglio.

È utile analizzare i punti in comune di entrambe le proposte. La prima chiarisce all'articolo 1 che il suo scopo è quello di garantire un'applicazione più efficace della normativa comunitaria in materia di tutela dell'ambiente attraverso la fissazione di una serie minima di fattispecie di reato comuni a tutta la Comunità; la seconda mira a rivalutare la tutela penale degli interessi finanziari comunitari soprattutto attraverso il ravvicinamento delle legislazioni nazionali.

**1.** Per quanto riguarda la direttiva relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale l'assemblea plenaria del Parlamento segue fundamentalmente la relazione della commissione per la tutela dell'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori e apporta solo piccole modifiche alla parte dispositiva della proposta di direttiva. Tali modifiche riguardano, per quel che qui ci interessa, soprattutto miglioramenti di dettaglio o di natura giuridica. Di conseguenza permane intatta la filosofia del progetto, il cui obiettivo è quello di rivalutare la tutela delle disposizioni comunitarie a favore dell'ambiente introducendo l'obbligo degli Stati membri di considerare reati tutta una serie di attività (articoli 1 e 3).

I considerando della proposta sono stati in gran parte<sup>3</sup> modificati per introdurre tutta una serie di "principi". Caratteristici a tal fine sono i considerando 1 quater, 1 sexies, 1 decies, 1 undecies, 1 quaterdecies e 1 quindecies, come pure il considerando 4 bis. Tutti questi considerando convergono nella stessa direzione: il legislatore comunitario ha la possibilità giuridica di obbligare gli Stati membri a imporre sanzioni per garantire l'attuazione del diritto comunitario (considerando 4 bis).

Il considerando 1 quater stabilisce che *"la giurisprudenza della Corte di giustizia, ad esempio nelle cause C-170/96 e C-3333/99, non esclude che le misure necessarie per garantire l'applicazione e l'efficacia del diritto comunitario possano comprendere sanzioni penali"* mentre il considerando 1 terdecies stabilisce che *"la comminazione di sanzioni penali è indispensabile per l'applicazione delle norme ambientali e il trattato CE consente tali sanzioni penali"*.

**2.** La proposta di direttiva relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità impone agli Stati membri l'obbligo di prevedere sanzioni penali per condotte che comportano frodi lesive degli interessi finanziari della Comunità europea. Si vedano a tal fine le disposizioni del considerando 4 bis, degli articoli 12 bis e 12 ter modificati dal Parlamento in prima lettura<sup>4</sup>, nonché degli articoli 1, 5 e 7 della proposta di direttiva presentata dalla Commissione.

Ciò nonostante, come emerge dalla motivazione della relazione della commissione per il controllo dei bilanci, gli Stati membri conservano tuttavia un margine di manovra nella definizione dell'importo e della entità di tali sanzioni penali. La commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e la commissione giuridica e per il mercato

---

<sup>1</sup> Parere contenuto nella relazione A5-0099/2002.

<sup>2</sup> Parere contenuto nella relazione A5-00390/2001.

<sup>3</sup> Risoluzione P5-TARROV (2002) 0147 del 9.4.2002

<sup>4</sup> Risoluzione contenuta nella relazione A5-390/2001 del 29.11.2002

interno, competenti per parere, concordano con tale approccio, come si evince dai loro emendamenti e dalle loro motivazioni. La commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, ad esempio, *“condivide pienamente la scelta della Commissione europea di utilizzare uno strumento di primo pilastro per una più efficace tutela degli interessi finanziari dell’Unione”*<sup>1</sup>.

Dal canto suo la commissione giuridica e per il mercato interno concorda nel suo parere con l’opinione della Commissione secondo cui l’articolo 280 del trattato CE esclude dalla competenza comunitaria soltanto il diritto procedurale penale e la collaborazione tra le autorità giudiziarie.

Di conseguenza, per il Parlamento europeo la filosofia sembra essere abbastanza chiara: **esiste la base giuridica nel TCE per obbligare gli Stati membri a tutelare in generale il diritto comunitario attraverso sanzioni penali. Esiste altresì la base giuridica che consente di determinare il tipo di condotta da sanzionare penalmente e per indicare le fattispecie che devono essere considerate reati. Tuttavia, non sembra potersi ammettere che esista la base giuridica per l’armonizzazione dei reati e delle sanzioni penali. Per questo motivo occorrerà utilizzare il terzo pilastro, laddove ciò sia possibile.**

3. Per quanto riguarda le iniziative degli Stati membri relative al terzo pilastro, il problema è stato posto principalmente nel caso dell’iniziativa della Repubblica federale di Germania in vista dell’adozione di una decisione quadro del Consiglio relativa alla perseguibilità penale delle pratiche ingannevoli o di altre pratiche sleali che falsano la concorrenza nelle procedure di appalto nel mercato interno<sup>2</sup>. In questo caso la nostra commissione si è pronunciata all’unanimità, previo prolungato dibattito, sul fatto che non era possibile ritrovare una base giuridica né nel primo né nel terzo pilastro del trattato. Tale conclusione è molto inquietante.

4. Nella sua raccomandazione su sanzioni penali e normativa comunitaria del 15 novembre 2001<sup>3</sup> il Parlamento europeo, nonostante il titolo della raccomandazione, si limita a raccomandare il trasferimento delle competenze relative a tutti i settori d’azione di cui all’articolo 29 del TUE al trattato CE e a invitare il Consiglio ad astenersi da qualsiasi iniziativa concernente il diritto penale in campo ambientale fino all’adozione della direttiva relativa alla protezione dell’ambiente attraverso il diritto penale.

IV. Una volta esaminati i precedenti legislativi da cui si desumono le preferenze del Parlamento europeo in due casi concreti, occorre esaminare sia pur approssimativamente gli approcci giuridici adottati da parte dei servizi giuridici delle istituzioni, come pure attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee.

1. La Commissione<sup>4</sup> sta studiando la questione e considera che gli Stati membri potrebbero essere obbligati a imporre sanzioni penali per la violazione del diritto comunitario quando esista dolo o omissione grave da parte dell’autore. In caso di infrazioni particolarmente gravi gli Stati membri dovrebbero includervi anche l’incarcerazione per tali sanzioni. La Commissione conclude in detto documento di lavoro che gli articoli 29 e 47 del TUE

---

<sup>1</sup> A5-0390/2001

<sup>2</sup> PE 294.957

<sup>3</sup> B5-0707/2001 pubblicata nel processo verbale di pari data.

<sup>4</sup> SEC(2001) 227 Documento di lavoro dei servizi della Commissione sullo stabilimento di un *acquis* relativamente alle sanzioni penali di infrazioni ambientali.

stabiliscono chiaramente la primazia del TCE sul TUE e che uno strumento del terzo pilastro non può essere utilizzato in quanto il primo pilastro offre possibilità sufficienti per il raggiungimento dello scopo. Tale strumento (che potrebbe essere un regolamento o una direttiva) potrebbe prevedere speciali sanzioni da applicarsi a opera degli Stati membri che siano dissuasive, proporzionali e efficaci. Si ritiene inoltre che tale approccio sia compatibile con il principio di sussidiarietà.

**2.** In altri documenti dei suoi servizi giuridici la Commissione afferma che se la Comunità ha la competenza per regolamentare una “condotta” al fine di raggiungere un dato scopo, essa ha allora anche la competenza per decidere se tale condotta (o la mancata applicazione di una regolamentazione) può essere punita a livello nazionale ricorrendo a sanzioni amministrative o penali e ciò in particolare nei casi in cui si ritenga che solo le sanzioni penali potrebbero assicurare l’osservanza degli obblighi comunitari. Ciò nondimeno, sempre a giudizio della Commissione, tale misura dovrebbe essere giustificata, così come dovrebbe essere evidente il ricorso obbligatorio a tale soluzione.

**3.** Il servizio giuridico della Commissione suole citare come precedente legislativo ai fini di tale competenza della Comunità il regolamento (CEE) n. 2847/93 del 12 ottobre 1993<sup>1</sup> che stabilisce un regime di controllo applicabile alla politica comune della pesca<sup>2</sup>. A sostegno di tali tesi si citano due sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee: quella relativa alla causa C-9/89<sup>3</sup> in cui, esaminando una versione precedente del citato regolamento, la Corte, riconoscendo indirettamente tali competenze, ha confermato l’obbligo degli Stati membri di punire attraverso sanzioni penali talune infrazioni disposte dal legislatore comunitario (punto 29 della motivazione). La Corte fa inoltre riferimento in maniera generale alla sentenza emessa nella causa C-186/98 (punti 9 e 14 della motivazione) in cui essa statuisce che, interpretando l’articolo 5 del TCE (attuale articolo 10) sussiste l’obbligo per gli Stati membri di adottare tutte le misure idonee a assicurare la portata e l’efficacia del diritto comunitario e che tali provvedimenti possano includere sanzioni penali anche ove la normativa comunitaria preveda solo una sanzione di carattere civile.

Il servizio giuridico del Consiglio adotta la medesima posizione e ritiene che nella misura in cui il legislatore comunitario ritiene che il rispetto delle norme comunitarie non possa essere assicurato se non attraverso il ricorso a sanzioni penali, in tal caso esso dispone della capacità giuridica di obbligare gli Stati membri a prevedere tali misure. Esso prosegue nello stesso senso sottolineando che tale capacità si limita a stabilire norme sostanziali (per le quali naturalmente ha competenza) e nell’obbligare gli Stati membri a prevedere sanzioni penali in caso di loro violazione.

La giurisprudenza a cui si fa riferimento per sostenere tale tesi è la citata sentenza relativa alla causa C-9/89 e alla causa C-333/99<sup>4</sup> in cui si sostiene la validità del citato regolamento della pesca e si insiste sulla stessa linea argomentativa della sentenza precedente.

---

<sup>1</sup> Gazzetta Ufficiale L 261 del 20.10.1993, pag. 1-16

<sup>2</sup> Cfr. articolo 31 del regolamento sulle misure che gli Stati membri devono adottare in caso di mancata applicazione delle disposizioni in vigore. Le misure “appropriate” possono essere di natura amministrativa o penale.

<sup>3</sup> Causa C-9/89 Regno di Spagna/Consiglio, sentenza del 27 marzo 1990, Raccolta pag. 1-1383.

<sup>4</sup> Causa C-333/99, Commissione contro Repubblica francese, sentenza del 1° febbraio 2001, punto 55 non ancora

4. Infine, anche il servizio giuridico del Parlamento europeo ha avuto occasione di esprimersi sulla medesima questione. Il nostro servizio giuridico distingue tre casi: 1) che l'atto comunitario non contenga disposizioni concrete in materia di sanzioni; 2) che l'atto comunitario contenga disposizioni di natura generale in materia di sanzioni e 3) che l'atto comunitario contenga una specifica disposizione che preveda una forma concreta di sanzioni che devono essere imposte dagli Stati membri.

Per quanto riguarda il primo caso la dottrina e la giurisprudenza sono chiare: gli Stati membri, sulla base del principio della cooperazione leale sancito dall'articolo 10 TCE, sono obbligati a prendere tutte le misure necessarie, comprese anche le sanzioni penali, per assicurare l'effettiva applicazione del diritto comunitario<sup>1</sup>.

Quanto al secondo e al terzo caso si sottolinea che la Corte di giustizia non esclude che in taluni atti comunitari possa essere previsto l'obbligo per gli Stati membri di imporre sanzioni penali. A sostegno di tale tesi si cita in particolare l'esame compiuto dalla Corte di giustizia riguardo al citato regolamento per la pesca<sup>2</sup> e si giunge alla conclusione che possa considerarsi che la Comunità sia competente a obbligare gli Stati membri a adottare sanzioni penali in determinate circostanze. La Corte si preoccupa tuttavia di segnalare che, ciò nonostante, è molto dubbio che la Comunità possa procedere a un "ravvicinamento" della legislazione penale. La competenza si limita, a suo giudizio, semplicemente alla possibilità di esigere dagli Stati membri di sanzionare penalmente una o più condotte, mentre non potranno essere adottate disposizioni relative alla caratterizzazione dei reati, alle pene applicabili o a materie di competenza giudiziaria.

5. Sussiste pertanto una zona grigia che sarebbe bene delucidare. Occorre stabilire quali sono i limiti di questa "competenza in materia di diritto penale" di cui, come abbiamo già visto, sembra disporre la Comunità. È importante sottolineare che la giurisprudenza della Corte di giustizia è per il momento circoscritta a tale settore e che essa non ha avuto finora la possibilità di pronunciarsi direttamente sulla questione se la Comunità sia competente a imporre sanzioni di natura penale che sono previste, ad esempio, dalle proposte di direttiva citate al precedente I. Essa ha avuto ancor meno la possibilità di pronunciarsi sull'estensione di tale competenza.

V. Sulla base di quanto precede e fino a quando la Corte non avrà la possibilità di pronunciarsi su tutti gli elementi sopra elencati, la nostra commissione può cercare di rispondere a una serie di quesiti al fine di raggiungere una certa coesione politica delle posizioni che senza alcun dubbio il Parlamento europeo sarà chiamato ad assumere. Le questioni aperte potrebbero essere le seguenti, tenuto comunque presente che una chiara distinzione va fatta tra l'imposizione da parte dell'Unione europea di obblighi di carattere penale agli Stati membri e il ravvicinamento o l'armonizzazione del diritto comunitario.

---

pubblicata nella Raccolta.

<sup>1</sup> In tal senso si citano le cause C-50/76, Raccolta pag. 137, C-68/99, Raccolta pag. 2965, C-2/88, Raccolta pag. 1-3365 e C-186/98, Raccolta pag. 1-4883.

<sup>2</sup> Cause C-9/89 e C-333/99.

- Alla luce dell’attuale evoluzione del diritto comunitario può la Commissione in ogni caso di violazione grave del diritto comunitario obbligare gli Stati membri a sanzionare determinate condotte con pene privative della libertà?
- Dal momento che nei trattati non esiste alcuna disposizione che vieti l’adozione di misure legislative nel settore penale, il riferimento esistente nei trattati stessi di termini generici come “sanzioni” o “adozioni di misure” per la tutela degli interessi finanziari o altri affini è tale da legittimare proposte legislative di carattere penale?
- (In caso affermativo, quali sono le basi giuridiche comunitarie previste dai trattati che possono consentire di imporre agli Stati membri tali obblighi di natura penale?)
- Può tale obbligo essere generalizzato o deve essere limitato a casi concreti, laddove esista la base giuridica e può essere imposto con qualsiasi strumento giuridico (regolamento, direttiva, ecc.)?
- Se esiste la possibilità per la Comunità di obbligare gli Stati membri a imporre sanzioni, quali sono le condizioni e quali i presupposti sulla cui base possa essere imposto tale obbligo? (Imposizione di un obbligo generale o di un obbligo concreto, semplice riferimento a norme di diritto o descrizione del concetto di atto perseguibile e determinazione di una pena specifica stabilendo o meno limiti di pena?)
- (Sarà in ogni caso possibile neutralizzare disposizioni penali nazionali incompatibili con il diritto comunitario oppure occorrerà prevedere una clausola di assimilazione al concetto di imposizione da parte degli Stati membri delle stesse pene inflitte in caso di violazione del diritto comunitario?)
- Alla luce dell’articolo 10 TCE è almeno possibile prevedere in diritto comunitario le condizioni sulla cui base potranno essere inflitte pene nazionali che abbiano carattere di proporzionalità, efficacia e dissuasività?
- C’è la possibilità per la Commissione quale rappresentante dell’Unione europea (articolo 211 TCE) di tutelare gli interessi comunitari, una volta riconosciute il diritto di costituirsi parte civile ovvero di esercitare l’azione penale a livello nazionale?
- (Quali sono le possibilità di avvalersi dell’articolo 61, lettera e) TCE in combinato disposto con gli articoli 29 e 42 TUE, da taluni definito “passerella” per la comunitarizzazione o eventualmente di altri articoli per l’armonizzazione comunitaria del diritto penale?)
- Qualora una generale armonizzazione delle disposizioni di diritto penale esuli dalle competenze della Comunità, tale divieto può valere analogamente anche per questioni attinenti alla corretta esecuzione di un obbligo comunitario?
- Nonostante la distinzione tra l’imposizione di un obbligo dalla Comunità agli Stati membri di adottare misure penali e il ravvicinamento del diritto comunitario, esistono casi che eventualmente possano essere fatti rientrare nell’una o nell’altra fattispecie, laddove venga sollevata la questione dell’esatto criterio della distinzione? (Una cosa è infatti la previsione di un obbligo di uno Stato membro in caso di violazione di un obbligo comunitario, altra

cosa è la determinazione da parte del diritto comunitario di elementi di violazione dell'obbligo comunitario)

- Quali sono i “punti” di collisione tra le zone grigie relative all'utilizzazione del primo o del terzo pilastro?
- Per tutte le questioni su riferite si può dire che la Corte di giustizia abbia dato risposte esaurienti?
- (Sante il sussistere di grandi differenze quanto alle condizioni di esercizio dell'azione penale (principio di legittimità, principio di utilità, ecc.) e quanto alle condizioni della responsabilità penale, della sospensione della pena, della carcerazione preventiva, della prescrizione, che creano disparità nella repressione penale, non sarebbe forse indicato avviare in parallelo ovvero promuovere la cooperazione giudiziaria in tutti questi settori onde evitare la disparità in materia di repressione penale?)
- Stanti i rischi derivanti alla libertà personale per via della comminazione di pene privative della libertà, è possibile formulare a livello comunitario principi generali di diritto penale da cui discenda l'obbligo degli Stati membri di adottare cautele come il principio di legittimità, il divieto della retroattività, il principio *ne bis in idem*, ecc.?

Nel formulare tutti questi quesiti si è preferito ricorrere al metodo analitico al fine di evitare, nella misura del possibile, incomprensioni quanto all'esatto contenuto delle domande stesse. Per talune di esse potrebbero essere formulate riserve che sarebbe opportuno rimuovere. Ma se ne potrebbero aggiungere altri. In ogni caso gli interrogativi posti e le risposte che vi saranno date costituiranno oggetto di una relazione della nostra commissione sempre che essa decida di continuare i suoi lavori.

Nota bene: per quanto riguarda gli interrogativi che figurano tra parentesi, essi sono ovviamente collegati al terzo pilastro e in tal senso non interessano la nostra commissione. Trattandosi tuttavia di materie affini, è bene tenerne conto se si vogliono dare risposte esaurienti e convincenti.