PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

PROVVISORIO
2006/2007(INI)

13.2.2006

PROGETTO DI PARERE

della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

destinato alla commissione giuridica

sulle conseguenze della sentenza della Corte di giustizia del 13.9.2005
(C-176/03 Commissione contro Consiglio)
(2006/2007(INI))

Relatore per parere: Jean-Marie Cavada

(*) Cooperazione rafforzata tra commissioni – articolo 47 del regolamento

SUGGERIMENTI

La commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni invita la commissione giuridica, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

A. cosciente del fatto che per decenni, la realizzazione del progetto europeo ha comportato la creazione di uno spazio giuridico comune nel cui ambito gli ordinamenti giuridici nazionali e europei si sono progressivamente interconnessi in una costruzione originale fondata non soltanto su valori comuni ma anche sui principi della primazia del diritto comunitario e della cooperazione leale tra Stati membri e istituzioni europee (articolo 10 del trattato CE),

B. ricordando che i principi di primazia del diritto comunitario e di cooperazione leale possono influenzare la legislazione penale nazionale degli Stati membri nella misura in cui questi ultimi sono tenuti, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, a:

   – sopprimere ogni disposizione penale incompatibile con il diritto comunitario (sentenza del 19 gennaio 1999 nel caso C-348/96, Donatella Calfa, punto 17: "se la legislazione penale rientra, in principio, nella competenza degli Stati membri, è giurisprudenza costante che il diritto comunitario imponga dei limiti a tale competenza, una siffatta legislazione non può implicare restrizioni alle libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario"[1]),

   – prevedere sanzioni "efficaci, dissuasive, proporzionate", incluse quelle di natura penale quando ciò è necessario, per l'attuazione del diritto comunitario (sentenza del 21 settembre 1989 nel caso 68/88, Commissione/Grecia[2]; sentenza del 12 settembre 1996 nel caso C-58/95, Gallotti[3]; sentenza del 21 settembre 1999 nella causa C-378/97, Wisjenbeek[4]; sentenza del 28 gennaio 1999 nel causa C-77/97, Unilever, punto 36: "... le disposizioni che ... gli Stati membri prendono per evitare ... devono prevedere che una tale forma di pubblicità costituisca un'infrazione, specialmente di natura penale, cui si attribuiscono sanzioni con effetto dissuasivo"[5]),

C. ricordando che l'interazione tra l'ordinamento giuridico comunitario e la legislazione penale negli Stati membri è ormai un fenomeno evidente, studiato tanto dalla dottrina che dalla giurisprudenza, ma che, in assenza finora di norme non equivoche nel trattato, la Corte di giustizia si è limitata a costatare l'esistenza di una competenza della Comunità ad emanare sanzioni amministrative, senza pronunciarsi tuttavia sulla questione delle sanzioni penali (sentenza del 27 marzo 1990 nella causa C-9/89, Regno di Spagna/Consiglio[6]),

D. considerando in particolare che, nella sentenza del 13 settembre 2005, la Corte, pur escludendo una competenza generale della Comunità europea in materia penale, afferma

[1] Raccolta 1999, pag. I-11.
[2] Raccolta 1989, pag. 2965.
[3] Raccolta 1996, pag. I-4345.
[4] Raccolta 1999, pag. I-6207.
[5] Raccolta 1999, pag. I-431.
[6] Raccolta 1990, pag. I-1383, punto 27.

che ciò non può impedire al legislatore comunitario, ove l'applicazione di sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive ad opera delle autorità nazionali competenti costituisca una misura indispensabile per contrastare violazioni ambientali gravi, di adottare in relazione al diritto penale degli Stati membri quei provvedimenti che ritenga necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente (sentenza del 13 settembre 2005 nella causa C-176/03 Commissione/Consiglio[1]),

E. considerando che la Corte ha reso una decisione di principio la cui portata va al di là della politica dell'ambiente e si estende a tutte le politiche comuni e alle libertà fondamentali,

F. considerando, in questa evoluzione, il ruolo motore che il Parlamento esercita accanto alle altre istituzioni, nella sua qualità di organo legislativo forte dell'investitura democratica quale rappresentante dei popoli europei, specialmente quando si tratta di adottare norme che possono avere un'influenza sulle libertà fondamentali dei cittadini,

1. riafferma per l'ennesima volta l'urgenza di iniziare, in base all'articolo 42 del trattato sull'Unione europea, la procedura mirante a includere la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale nel pilastro comunitario, pilastro che è il solo a garantire le condizioni per adottare disposizioni europee nel pieno rispetto del principio democratico, di efficacia decisionale e sotto controllo giurisdizionale adeguato;

2. considera che, attendendo tale evoluzione, è urgente definire una strategia politica coerente per quanto riguarda il ricorso alle sanzioni penali nella legislazione europea; ricorda che le disposizioni penali adottate devono essere coerenti fra loro, qualunque sia la loro base giuridica o il 'pilastro' su cui si fondano; si rammarica d'altra parte che i cittadini europei siano in fin dei conti le vittime dell'attuale dualismo tra Comunità e Unione in questi settori;

3. considera che una strategia interpilastri in questo campo richiede:

   – una cooperazione molto stretta tra istituzioni dell'Unione e tra queste e gli Stati membri,

   – una certa flessibilità nella definizione della natura e della portata delle sanzioni, in modo da evitare il "dumping" penale e da favorire la cooperazione tra autorità giurisdizionali,

   – l'attuazione di forme strutturate di cooperazione tra autorità giurisdizionali, la mutua valutazione e la raccolta di informazioni affidabili e comparabili sull'impatto delle disposizioni penali che si basino su norme europee;

   ricorda che è ugualmente importante rispettare gli equilibri giuridici raggiunti a livello nazionale in materia penale, e invita allo sviluppo di un approccio misurato, per inserire nei testi comunitari disposizioni penali necessarie a garantire l'efficacia del diritto comunitario, qualunque sia la loro natura, e invita su questo punto ad una cooperazione più stretta con i parlamenti nazionali;

[1] Non ancora pubblicata.

invita la Commissione, in collaborazione con Eurojust e la rete giudiziaria europea, a attuare sistemi di controllo sull'applicazione, negli Stati membri, delle sanzioni penali previste da misure europee; apprezza l'iniziativa presa dalle Corti di cassazione degli Stati membri di riunirsi in rete per dibattere temi di interesse comune legati all'attività dell'Unione europea, tra cui specialmente quello della coesistenza delle disposizioni europee e nazionali in materia penale;

4. concorda in principio con la proposta della Commissione di impegnare al più presto un trialogo tra Parlamento, Consiglio e Commissione, ma stima che tale trialogo debba definire il quadro generale di referenza delle istituzioni citate al paragrafo precedente, nonché i metodi di valutazione previa dell'impatto legislativo propri a questo settore specifico;

5. considera che il legislatore europeo debba limitare il ricorso alle sanzioni penali ai soli casi in cui ciò si riveli indispensabile e necessario per la protezione di:

   – diritti e libertà dei cittadini e altre persone (quali la lotta contro il traffico di esseri umani e la lotta contro comportamenti razzisti o gravemente discriminatori),

   – interessi essenziali dell'Unione tra cui i suoi interessi finanziari o la lotta alla falsificazione dell'euro;

6. stima opportuno in particolare ammettere che ci sono state frequenti violazioni delle norme comunitarie con recidiva, senza che sia stato possibile impedirle per mezzo della normativa in vigore, anche facendo appello agli ordinamenti giuridici nazionali;

7. a corto temine, concorda con la Commissione sulla necessità di ritirare o di modificare le proposte legislative pendenti nel caso siano fondate su una base giuridica che, alla luce della sentenza citata, è da considerarsi erronea;

8. invita la Commissione a tener presente che i presupposti dell'introduzione delle disposizioni penali che riguardano il primo pilastro devono essere chiari e previamente fissati, che questi valgono soltanto se il rispetto delle norme comunitarie può essere conseguito solo via il ricorso a sanzioni penali;

9. ricorda che la Corte di giustizia ha stabilito che il legislatore comunitario puo' adottare misure in relazione con il diritto penale, di qualunque natura, a condizione che siano necessarie a garantire l'efficacia del diritto comunitario, e che la Corte di giustizia ha specificamente incluso nella competenza comunitaria la possibilità di avvicinarsi al livello delle sanzioni penali.