PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione giuridica

PROVVISORIO
2006/2007(INI)

25.1.2006

PROGETTO DI RELAZIONE

sulle conseguenze della sentenza della Corte del 13 settembre 2005 (C-176/03 Commissione/Consiglio)
(2006/2007(INI))

Commissione giuridica

Relatore: Giuseppe Gargani

Relatori per parere (*):
xxx, commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

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

PR_INI

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE 7

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulle conseguenze della sentenza della Corte del 13 settembre 2005 (C-176/03 Commissione/Consiglio)
(2006/2007(INI))

Il Parlamento europeo,

– visti gli articoli 10 del trattato CE e 47 del trattato UE,

– vista la sua risoluzione, del 3 settembre 2003, sulle basi giuridiche e il rispetto del diritto comunitario[1],

– vista la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 13 settembre 2005[2],

– vista la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in merito alle conseguenze della sentenza 13.9.2005 della Corte (C-176/03 Commissione contro Consiglio) (COM(2005)0583),

– visto l'articolo 45 del suo regolamento,

– visti la relazione della commissione giuridica e i pareri della commissione per il controllo dei bilanci, della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni nonché della commissione per i trasporti e il turismo (A6-0000/2006),

A. 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, sancito dall'articolo 10 del trattato CE,

B. considerando che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha stabilito a più riprese che le misure necessarie a garantire l'applicazione efficace del diritto comunitario possono comportare sanzioni penali,

C. considerando in particolare che nella succitata sentenza la Corte di giustizia, pur escludendo una competenza generale in materia penale della Comunità europea, ha affermato che ciò non può impedire al legislatore comunitario, allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisca una misura indispensabile per la lotta contro le violazioni ambientali gravi, di adottare quei provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri che esso ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente,

D. considerando che, secondo la costante giurisprudenza comunitaria, ai fini della corretta individuazione della base giuridica di un atto comunitario, occorre riferirsi allo scopo e al contenuto dell'atto stesso e che, di conseguenza, conformemente agli articoli 29 e seguenti del trattato UE, sono illegittimi gli atti adottati nell'ambito del titolo VI del

[1] GU C 076 E del 25.3.2004, pag. 224.
[2] Causa C-176/03, Commissione/Consiglio, non ancora pubblicata nella Raccolta.

trattato UE, quando, per il loro scopo e il loro contenuto, avrebbero potuto essere fondati sul trattato CE,

E. considerando che, nella summenzionata comunicazione la Commissione europea ha voluto estendere le conclusioni della Corte di giustizia e ritenere legittime le disposizioni di carattere penale adottate nell'ambito del titolo VI del trattato UE anche in relazione ad altre aree di competenza comunitaria, e non soltanto a quelle attinenti alla politica dell'ambiente,

F. considerando che, sempre secondo la Commissione, nella legislazione vigente vi possono essere atti fondati sul titolo VI del trattato UE la cui base giuridica è da ritenersi erronea alla luce della citata sentenza della Corte di giustizia, come estensivamente interpretata dalla stessa Commissione,

G. considerando che, allo scopo di prevenire l'annullamento della legislazione in questione e di assicurare la certezza del diritto, la Commissione si propone di intervenire a vario titolo sulla legislazione in vigore e sulle iniziative ancora pendenti,

H. considerando l'importanza della questione della legittima inclusione di disposizioni penali nella legislazione adottata in base al primo pilastro dell'UE, quale ulteriore tappa della evoluzione del diritto comunitario,

I. considerando il ruolo del Parlamento quale organo legislativo dotato di investitura democratica e rappresentativo dei popoli europei, e motore, insieme alle altre istituzioni europee, di tale evoluzione,

J. considerando che, anche nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, il principio della riserva di legge in materia penale rappresenta una garanzia irrinunciabile posta a tutela della libertà individuale e vincola l'esercizio di ogni potere alla legge, anche per la scelta dei fatti da punire e delle sanzioni applicabili,

1. accoglie con soddisfazione la summenzionata sentenza della Corte di giustizia, che ha chiarito che per l'esatta individuazione della base giuridica di un atto occorre riferirsi allo scopo e al contenuto dell'atto stesso, annullando di conseguenza una decisione quadro in materia di protezione dell'ambiente che era stata erroneamente fondata sul terzo pilastro, anziché sul primo;

2. si compiace del fatto che la Corte di giustizia, partendo da tale premessa, ribadisca la possibilità per il legislatore europeo di adottare, nell'ambito del primo pilastro, disposizioni penali che siano necessarie a garantire la piena efficacia delle norme emanate nello stesso pilastro, nella specie in materia di protezione dell'ambiente;

3. apprezza vivamente che la Commissione, nella summenzionata comunicazione , abbia voluto estendere le conclusioni della Corte di giustizia ad ogni altra possibile materia che ricade nel primo pilastro,

4. concorda con la Commissione sulla necessità di ritirare o modificare le iniziative legislative pendenti che sono fondate su una base giuridica da considerarsi erronea alla luce della summenzionata sentenza della Corte;

5. concorda con la Commissione sull'opportunità di individuare nuove basi giuridiche fondate sul trattato CE per la legislazione che è stata adottata nell'ambito del terzo pilastro e che, alla luce della succitata sentenza della Corte di giustizia, deve considerarsi illegittima, nonché sull'opportunità di riavviare a questo scopo la procedura legislativa su tali nuove basi giuridiche;

6. invita la Commissione a condurre il riesame degli atti da essa individuati privilegiando un approccio caso per caso, anziché procedere in maniera generalizzata e indistinta, in modo da assicurare un'analisi approfondita ed una corretta identificazione della base giuridica da applicare al caso concreto;

7. ricorda alla Commissione che riesaminare gli atti normativi vigenti, presentando eventualmente proposte dirette a correggerne la base giuridica e lasciandone al tempo stesso inalterata la sostanza, non può equivalere a privare il Parlamento del suo ruolo irrinunciabile di colegislatore, sacrificando così il contributo democratico che il Parlamento, quale camera elettiva e rappresentativa dei cittadini, assicura nella costruzione europea;

8. ricorda tuttavia che la Corte di giustizia ha precisato che una direttiva non può avere come effetto, di per sé e indipendentemente da una legge interna di uno Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle dette disposizioni[1] ;

9. invita la Commissione a tenere presente che i presupposti dell'inclusione di disposizioni penali nel primo pilastro devono essere chiari e predeterminati; che tali presupposti ricorrono unicamente qualora il rispetto delle norme comunitarie non possa essere assicurato se non attraverso il ricorso a sanzioni penali; in particolare, occorre accertarsi che vi siano state frequenti e ripetute violazioni di norme comunitarie che non è stato possibile impedire attraverso la legislazione vigente, anche facendo appello al diritto dei singoli Stati membri;

10. ricorda che la Corte di giustizia ha stabilito che tale capacità del legislatore comunitario è limitata alla previsione di norme sostanziali che si riferiscono alla incriminazione di certe condotte e che non possono arrivare anche alla definizione del tipo e del livello delle sanzioni[2];

11. ribadisce agli Stati membri che, in virtù dell'articolo 10 del trattato CE, sono tenuti ad assicurare la generale efficacia dell'azione comunitaria e raccomanda pertanto loro di

[1] Causa 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Raccolta 1987, pag. 3969, punto 13, e causa C-60/02, X, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 61 e giurisprudenza ivi citata.
[2] Causa C-9/89, Spagna/Consiglio, Raccolta 1990, pag. I-1383, e causa C-333/99, Commissione/Francia, Raccolta 2001, pag. I-1025.

impegnarsi affinché anche le norme dei rispettivi sistemi penali nazionali perseguano questo scopo;

12. concorda con la Commissione che, in ogni caso, le disposizioni orizzontali di diritto penale finalizzate a favorire la cooperazione giudiziaria e di polizia fra gli Stati membri, nonché le misure di armonizzazione del diritto penale nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si fondano sul titolo VI del trattato UE;

13. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione, nonché ai Governi e ai Parlamenti degli Stati membri.

MOTIVAZIONE

I. Diritto penale ed Unione europea

Come costantemente riconosciuto dalla Corte di giustizia (v., per esempio, sentenza 11 novembre 1981, causa 203/80, *Casati*, punto 27, e 16 giugno 1998, causa C-226/97, *Lemmens*, Racc., punto 19), la legislazione penale, così come le norme di procedura penale, non rientrano, in via di principio, nella competenza della Comunità europea (cd. primo pilastro), e ciò perchè manca l'esplicita attribuzione di una competenza generale in tale materia.

Viceversa, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale costituisce l'ambito di competenza dell'Unione europea nel cd. terzo pilastro (Titolo VI TUE). In particolare, l'art. 31, par. 1, lett. e), TUE prevede che l'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale comprende «la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti».

Muovendo da tale base giuridica, con decisione quadro 2003/80/GAI del 27 gennaio 2003, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, il Consiglio ha imposto agli Stati membri l'obbligo di incriminare alcuni comportamenti gravemente pericolosi per l'ambiente.

La Commissione ha impugnato detta decisione quadro davanti alla Corte di giustizia, competente ai sensi dell'art. 35 TUE, chiedendone l'annullamento per erronea indicazione della base giuridica. A giudizio della Commissione, infatti, la base giuridica da applicare nella fattispecie è quella offerta dall'art. 175 TCE, in materia di politica ambientale.

II. La sentenza della Corte di giustizia del 13 settembre 2005

La Corte di giustizia, con sent. 13 settembre 2005, causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio*, pur ribadendo che, in generale, la Comunità europea non ha competenza in materia penale, ha affermato che ciò «non può tuttavia impedire al legislatore comunitario, allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisce una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi, di adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri e che esso ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente» (punto 49).

Per la Corte, inoltre, ai fini della corretta individuazione della base giuridica di un atto comunitario, occorre riferirsi allo scopo e al contenuto dell'atto stesso. In questo senso, la decisione quadro impugnata, avendo per scopo e contenuto principali la protezione dell'ambiente, avrebbe dovuto essere fondata sull'art. 175 TCE (primo pilastro) e non sul Titolo VI TUE (terzo pilastro) (punto 51).

Alla luce di quanto sopra, la Corte ha accolto il ricorso della Commissione e ha annullato la decisione quadro.

III. La posizione della Commissione europea

La Commissione europea ha quindi adottato una comunicazione [1] nella quale si spinge fino in fondo il ragionamento della Corte di giustizia e si prospetta la legittimità di interventi normativi in materia penale nell'ambito del primo pilastro ed in relazione ad ogni area di competenza comunitaria potenzialmente interessata.

A giudizio della Commissione, la distribuzione delle competenze fra primo e terzo pilastro dovrebbe essere la seguente: le disposizioni di diritto penale necessarie ad assicurare l'effettività del diritto comunitario appartengono al primo pilastro, mentre le disposizioni "orizzontali" di diritto penale (cooperazione di polizia e giudiziaria; misure di armonizzazione nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia) appartengono al terzo pilastro.

La Commissione si impegna pertanto:

- se il termine per richiedere l'annullamento non è già trascorso, ad impugnare quegli atti normativi che sono stati adottati in virtù di una base giuridica erronea [2];
- se il termine di impugnazione è già trascorso, a riesaminare gli atti normativi vigenti, presentando eventualmente proposte dirette a correggerne la base giuridica, lasciandone al tempo stesso inalterata la sostanza. A tal fine, sarà indispensabile il previo accordo del Parlamento europeo e del Consiglio;
- se per una iniziativa legislativa sia ancora pendente la procedura di approvazione, ad apportarvi le modifiche necessarie

La Commissione conclude la sua comunicazione con una lista dei testi normativi che ritiene interessati dalla riferita sentenza della Corte e propone per ciascuno di essi una nuova base giuridica fondata sul primo pilastro, anziché sul terzo.

IV. La posizione del Relatore

In linea di principio, la posizione espressa dalla Corte di giustizia, così come reinterpretata dalla Commissione europea, è pienamente condivisibile perché fa propria la posizione già espressa dal Parlamento europeo nella sua risoluzione sulle basi giuridiche e il rispetto del diritto comunitario (Relazione Koukiadis) [3] e attribuisce pertanto al Parlamento europeo il potere di codecisione anche in quest'ambito. Si garantisce così la legittimità e la democraticità dell'azione comunitaria in materia penale.

Si prospetta allora la necessità di un approfondimento delle motivazioni e delle ricadute di un simile avanzamento dell'integrazione europea, e ciò anche per dare solidità alla posizione della Commissione europea. In particolare, appare opportuno valutare attentamente la possibilità stessa di trasferire le conclusioni della Corte di giustizia ad altri settori, diversi da quello della protezione dell'ambiente, nonché definire meglio gli elementi di necessità e di coerenza che permetterebbero tale trasferimento.

---

[1] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle conseguenze della sentenza della Corte del 13 settembre 2005, COM(2005)0583.

[2] Per esempio, la decisione quadro 2005/667/JAI del Consiglio del 12 luglio 2005, finalizzata a rafforzare il quadro penale della repressione dell'inquinamento provocato dalle navi.

[3] Risoluzione del Parlamento europeo sulle basi giuridiche e il rispetto del diritto comunitario (2001/2151(INI)), in *GUUE* C 076 del 25 marzo 2004.

In effetti, un punto particolarmente problematico è dato dal fatto che la sentenza della Corte consente di considerare annullato solo l'atto che è stato impugnato dalla Commissione e non altri. In quest'ottica, la sostituzione di altri atti approvati sulla base del terzo pilastro con atti approvati sulla base del primo è un'operazione che può dare adito a qualche perplessità, specialmente se si considera che sarebbe preferibile un'apposita revisione dei Trattati. Parimenti, desta qualche perplessità il fatto che sostituire la base giuridica della legislazione vigente, senza intaccarne la sostanza, come propone la Commissione europea, significa in realtà privare il Parlamento europeo del suo potere di codecisione. E' difficile accettare questa conclusione, dal momento che ricorrere alle basi giuridiche del primo pilastro significa ricorrere al controllo democratico che il Parlamento europeo, quale camera elettiva e rappresentativa dei cittadini, esercita in quell'ambito. Appare quindi difficilmente conciliabile voler invocare il primo pilastro e allo stesso tempo chiedere al Parlamento europeo di rinunciare al ruolo che gli è proprio.

Un ulteriore punto di riflessione riguarda la distribuzione delle disposizioni penali tra primo e terzo pilastro. Qui sembra condivisibile la posizione espressa dalla Commissione secondo cui le disposizioni di diritto penale necessarie ad assicurare l'effettività del diritto comunitario appartengono al primo pilastro, mentre le disposizioni "orizzontali" finalizzate a favorire la cooperazione di polizia e giudiziaria, nonché le misure di armonizzazione nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, appartengono al terzo pilastro.

Occorrerebbe comunque considerare la necessità di stabilire una volta per tutte se le disposizioni penali eventualmente adottate nell'ambito del primo pilastro devono limitarsi alla incriminazione di una condotta o possono arrivare a definire il tipo ed il livello delle sanzioni. In effetti, la giurisprudenza della Corte di giustizia (per esempio: sentenza del 21 settembre 1989, causa C-68/88, *Commissione c. Repubblica ellenica;* sentenza del 27 marzo 1990, causa C-9/89 *Regno di Spagna c. Consiglio*, sentenza del 1° febbraio 2001, causa C-333/99, *Commissione c. Repubblica francese*) autorizza solo la cd. tecnica dell'assimilazione: la norma comunitaria può prevedere che le disposizioni penali interne poste a protezione di certi interessi nazionali si applichino anche a tutela dei corrispondenti interessi comunitari, così combinandosi le due previsioni in una nuova norma incriminatrice. Ciò significa che il diritto comunitario può prevedere la rilevanza penale di certi comportamenti, ma deve lasciare spazio alla competenza degli Stati membri per ciò che riguarda concretamene l'individuazione e l'applicazione delle sanzioni. Se le norme comunitarie si estendessero anche a questo, oltre ad essere difficilmente giustificabile in assenza di un'apposita revisione del Trattato CE, ciò porrebbe non poche difficoltà di coordinamento con il Titolo VI del Trattato UE.

V. La riserva di legge e altri principi giuridici fondamentali in materia penale

Il vostro Relatore ricorda che l'introduzione di obblighi comunitari di tutela penale deve rispettare i principi di legalità e di riserva di legge.

Infatti, la Corte di giustizia ha ritenuto che il principio della legalità della pena rientra fra le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e sancito, oltre che in seno a vari strumenti internazionali (fra gli altri, la CEDU), dalla stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Secondo una giurisprudenza costante, la Corte garantisce l'osservanza dei diritti fondamentali, i quali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto

comunitario. A tal fine, quest'ultima s'ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito (v., in particolare, sentenze 12 giugno 2003, causa C- 112/00, *Schmidberger*, Racc. pag. I-5659, punto 71 e giurisprudenza ivi citata, e 10 luglio 2003, cause riunite C-20/00 e C-64/00, *Booker Aquaculture e Hydro Seafood*, Racc. pag. I-7411, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

Orbene, il principio della riserva di legge in materia penale fa parte delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Ne deriva che tale principio deve essere considerato come parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui deve essere garantita l'osservanza.

Il principio di democrazia dà al Parlamento, in via esclusiva, il potere di decidere se, come e quanto limitare la libertà personale dei cittadini che rappresenta: questa è in sostanza la riserva di legge.

La natura assoluta della riserva di legge in materia penale rappresenta una garanzia di natura procedimentale e sostanziale.

L'elemento procedimentale esprime la democraticità degli ordinamenti, che deve manifestarsi nel suo grado massimo in materia penale per la particolare natura della sanzione.

L'aspetto sostanziale della riserva di legge prevede che vi sia la possibilità di verifica delle decisioni parlamentari ("a maggioranza"), non solo attraverso lo strumento "formale" del controllo da parte delle minoranze parlamentari ma anche e soprattutto attraverso la trasparenza delle informazioni in *input*, dei percorsi di elaborazione di quei dati e degli obiettivi che le decisioni penali del Parlamento attuano.

Queste irrinunciabili garanzie sono poste a tutela della libertà individuale e vincolano l'esercizio di ogni potere alla legge, anche per la scelta dei fatti da punire e delle sanzioni applicabili.

Tali garanzie hanno come corollari:

a) il principio della applicazione retroattiva della legge penale più favorevole (sentenza del 3 maggio 2005, nei procedimenti riuniti C-387/02, C-391/02 e C-403/02 par. 68);

b) il divieto d'interpretazione estensiva di norme penali a sfavore dell'interessato e la sottoposizione dell'interpretazione conforme alle direttive nel processo penale a limiti rigorosi (cfr. in tal senso la sentenza del 12 dicembre 1996, in cause riunite C-74/95 e C-129/95).

In applicazione della riserva di legge in materia penale, la Corte di giustizia ha anche recentemente precisato (sentenza del 3 maggio 2005, nei procedimenti riuniti C-387/02, C-391/02 e C-403/02) che una direttiva non può avere come effetto, di per sé e indipendentemente da una legge interna di uno Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle dette disposizioni (sentenze 8 ottobre 1987, causa 80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*, Racc. pag. 3969, punto 13, 7 gennaio 2004, causa C-60/02, X, non ancora pubblicata nella Raccolta,

punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

Conclusioni

Esiste la base giuridica nel Trattato CE 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.

Ne consegue in definitiva che, a giudizio del Relatore, è da salutare con favore l'affermazione di una possibile, ancorché parziale, competenza penale della Comunità europea, quando questa si accompagni ad una chiara determinazione dei suoi presupposti e della sua portata; che bene fa la Commissione a ritirare le proposte pendenti e a ripresentare la legislazione già adottata, quando questa sia da considerarsi illegittima alla luce della ricordata sentenza; che, in ogni caso, non si può prescindere dall'effettiva partecipazione del Parlamento europeo al processo decisionale in questa materia.