



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.11.2005
COM(2005) 583 definitivo

**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)**

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)

1. La sentenza del 13 settembre 2005 nella causa C-176/03, Commissione contro Consiglio, fa chiarezza sulla ripartizione delle competenze in materia di disposizioni penali fra il primo e il terzo pilastro. Questo chiarimento consente di dissipare i dubbi in ordine a un aspetto che da tempo era controverso. Con la presente comunicazione la Commissione intende esplicitare quali conseguenze ne vadano tratte. In allegato figurano i testi su cui la sentenza si ripercuote. Uno degli obiettivi è proporre un metodo per regolarizzare la situazione di tali testi, adottati su basi giuridiche che in seguito alla sentenza della Corte si rivelano non corrette. La comunicazione intende peraltro impostare l'esercizio futuro del diritto d'iniziativa della Commissione.

1. CONTENUTO E PORTATA DELLA SENTENZA 13.9.2005 NELLA CAUSA C-176/03 (COMMISSIONE CONTRO CONSIGLIO)

1.1. Contenuto della sentenza 13.9.2005 nella causa C-176/03

2. La Commissione aveva chiesto alla Corte di annullare la decisione-quadro 2003/80/GAI del Consiglio, del 27 gennaio 2003, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale¹, che faceva obbligo agli Stati membri di prevedere sanzioni penali contro le infrazioni al diritto in materia ambientale definite nella decisione medesima, giacché la competenza per imporre agli Stati membri un obbligo del genere rientrava in uno strumento comunitario la cui adozione era stata peraltro proposta dalla Commissione medesima².
3. La Corte rileva che, seppure “in linea di principio la legislazione penale, come del resto le norme di procedura penale, non è di competenza della Comunità”³, “quest’ultima constatazione non osta tuttavia a che il 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, possa adottare 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”⁴.
4. Di conseguenza, gli articoli 1-7 della decisione-quadro – ovvero la definizione delle fattispecie di reato, il principio dell’obbligo di sanzioni penali, le norme in materia di complicità e incitamento, il livello delle sanzioni, le pene accessorie e le norme specifiche in materia di responsabilità delle persone giuridiche – “in ragione tanto

¹ GU L 29 del 5.2.2003, pag. 55.

² Proposta di direttiva del Parlamento europeo relativa alla tutela dell’ambiente attraverso il diritto penale COM(2001) 139 del 13.3.2001, GU C 180 E 26.6.2001 e proposta modificata COM(2002) 544.

³ Punto 47.

⁴ Punto 48.

della loro finalità quanto del loro contenuto”, avendo “ad oggetto principale la protezione dell’ambiente [...] avrebbero potuto validamente essere adottati sul fondamento dell’articolo 175 TCE⁵”. Ne consegue che “la decisione-quadro, sconfinando nelle competenze che l’articolo 175 TCE attribuisce alla Comunità, viola nel suo insieme, data la sua indivisibilità, l’articolo 47 TUE⁶”, il quale sancisce la primazia del diritto comunitario sul titolo VI del TUE, motivo per cui la decisione va annullata.

5. Vale la pena di rilevare che la Corte si è spinta oltre quel che le proponeva l’avvocato generale. Questi riteneva infatti che il legislatore comunitario disponesse della competenza per stabilire il principio del ricorso a sanzioni penali per violazioni gravi all’equilibrio ambientale, non però per determinare in concreto e specificamente il regime delle sanzioni medesime.

1.2. Portata della sentenza

6. Nella propria analisi, la Corte si riferisce al criterio classico della finalità e del contenuto dell’atto, onde verificare la correttezza della base giuridica. Nel caso di specie, la politica comunitaria in questione è quella relativa alla tutela ambientale. Si tratta comunque di una sentenza di principio, che travalica ampiamente la materia specifica. Il medesimo ragionamento può applicarsi per intero alle altre politiche comuni e alle quattro libertà (libertà di circolazione delle persone, delle merci, dei servizi di capitali).
7. La sentenza mette in chiaro che il diritto penale di per sé non costituisce una politica comunitaria. L’azione della Comunità in materia penale può infatti fondarsi soltanto su una competenza implicita, connessa con una specifica base giuridica. Di conseguenza, l’adozione di misure penali consone è possibile, a livello comunitario, solo su base settoriale ed esclusivamente ove sia accertata la necessità di lottare contro gravi inadempienze all’attuazione degli obiettivi della Comunità, nonché di prevedere misure penali per garantire la piena efficacia di una politica comunitaria e il buon funzionamento di una libertà.
8. In concreto, al di là dell’ambito della tutela ambientale, il ragionamento della Corte si applica a tutte le politiche comunitarie e libertà entro le quali esistono norme vincolanti la cui efficacia potrebbe essere garantita solo da sanzioni penali.
9. La Corte non distingue in base alla natura delle misure penali. La sua è un’impostazione di tipo funzionale. La possibilità, per il legislatore comunitario, di prevedere misure nella sfera penale discende dall’esigenza di far rispettare la normativa comunitaria.
10. Questa esigenza andrà accertata caso per caso, e nelle sue proposte spetterà alla Commissione valutarla. Ove quest’ultima tuttavia, con riferimento a un dato settore, ritenesse indispensabili provvedimenti penali per garantire la piena efficacia del diritto comunitario, tali provvedimenti, a seconda delle necessità dei singoli ambiti, potranno includere il principio stesso del ricorso a sanzioni penali, la definizione della fattispecie di reato – vale a dire degli elementi costitutivi della violazione – ed

⁵ Punto 51.

⁶ Punto 53.

eventualmente della natura e del livello delle sanzioni penali applicabili⁷, o di altri elementi connessi con il diritto penale. Il collegamento con la base giuridica del TCE che giustifica misure del genere è l'esigenza specifica inerente a una data politica o libertà comunitaria, e anche qui la Commissione valuterà caso per caso, in funzione del fabbisogno, il grado dell'intervento comunitario nella sfera penale, privilegiando al massimo il ricorso a disposizioni orizzontali che travalichino il mero settore in causa. E dunque la libertà riconosciuta agli Stati membri in ordine alle sanzioni applicabili, ove l'efficacia del diritto comunitario lo richieda, può essere disciplinata eventualmente dal legislatore comunitario.

2. CONSEQUENZE DELLA SENTENZA DELLA CORTE

2.1. Situazione generale in seguito alla sentenza

11. Il chiarimento fornito dalla sentenza della Corte circa la ripartizione delle competenze fra il primo e il terzo pilastro determina la situazione seguente.

- Le disposizioni di diritto penale necessarie all'effettiva attuazione del diritto comunitario rientrano nel TCE. In tal modo viene posto fine al meccanismo di doppio testo (direttiva o regolamento e decisione-quadro) del quale ci si è più volte avvalsi in anni recenti. In altre parole, o il ricorso a una disposizione penale specifica alla materia in questione è necessaria per garantire l'efficacia del diritto comunitario, nel qual caso la norma viene adottata esclusivamente nel primo pilastro, oppure non risulta utile ricorrere al diritto penale a livello dell'Unione, o ancora esistono già disposizioni orizzontali sufficienti, e a livello europeo non vi è motivo di legiferare in modo specifico.
- Le disposizioni orizzontali di diritto penale volte a favorire la cooperazione giudiziaria e di polizia in senso lato, comprese le misure di reciproco riconoscimento delle decisioni di giustizia, quelle fondate il principio di disponibilità, oltre alle misure di armonizzazione del diritto penale in sede di creazione dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia non connesse con l'attuazione delle politiche o delle libertà fondamentali comunitarie, ricadono nel titolo VI del TUE. In concreto, si evince dalla sentenza della Corte che gli aspetti di diritto penale e di procedura penale che richiedono un trattamento orizzontale, di massima non rientrano nel diritto comunitario. E ciò vale in particolare per le questioni connesse con le norme generali di diritto penale e di procedura penale, oltre che per la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.

2.2. Coerenza della politica penale dell'Unione

Se il legislatore comunitario può avvalersi del diritto penale per conseguire i propri obiettivi, ciò deve però avvenire alla duplice condizione che tale ricorso risulti necessario e coerente.

⁷

In particolare con riferimento ai quattro livelli di armonizzazione delle sanzioni penali in valsi (applicati in base alle conclusioni del Consiglio GAI del 24-25 aprile 2002).

12. **Necessità.** Qualsiasi ricorso a misure in relazione con il diritto penale va motivato dalla necessità di rendere effettiva la politica comunitaria in questione. In linea di principio, infatti, la responsabilità della buona applicazione del diritto comunitario incombe agli Stati membri. In determinati casi è tuttavia opportuno inquadrare l'azione degli Stati membri precisando esplicitamente i) quali comportamenti facciano scattare un'incriminazione penale, ovvero ii) il tipo di sanzioni da applicare, ovvero iii) le altre misure correlate al diritto penale specifiche per un dato settore. I controlli della necessità dei provvedimenti, nonché del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità devono intervenire per ogni singola fase.
13. **Coerenza.** Le misure correlate col diritto penale adottate a livello comunitario su base settoriale devono rispettare la coerenza complessiva del dispositivo penale dell'Unione, sia esso adottato in forza del primo o del terzo pilastro, onde evitare disposizioni penali sparse e disparate. Nella misura in cui norme specifiche per un settore sembrassero necessarie per conseguire gli obiettivi del trattato CE, occorre esplicitare, se del caso, la relazione tra tali norme specifiche e la normativa orizzontale. Occorre altresì evitare che gli Stati membri o le persone interessate non si trovino soggette a obblighi contraddittori. Nell'usare il proprio diritto di iniziativa, la Commissione baderà scrupolosamente a salvaguardare tale coerenza. Il Parlamento e il Consiglio dovrebbero a loro volta tener conto della stessa necessità nell'ambito della propria organizzazione interna.

2.3. **Conseguenze della sentenza sugli atti adottati e sulle proposte pendenti.**

14. Dalla sentenza della Corte si evince che le decisioni quadro riprese in allegato sono erronee interamente o in parte, giacché tutte le loro disposizioni o una parte di esse sono state adottate su una base giuridica errata. Vari ordini di motivi impongono di procedere rapidamente a regolarizzare tali testi, ripristinando basi giuridiche corrette. In primo luogo, anche ove i termini di ricorso siano scaduti, le istituzioni sono tenute a ristabilire la legalità. Tale dovere incombe in particolar modo alla Commissione, custode dei trattati e unica istituzione che disponga del potere di proposta per gli atti comunitari. Esso non è però meno stringente per il Parlamento europeo e per il Consiglio, cui compete adottare tali atti. Un'altra ragione è determinata dagli imperativi della certezza del diritto. L'errata base giuridica delle decisioni quadro potrebbe infatti rendere precarie, in alcuni casi, le leggi nazionali di attuazione.
15. La Commissione ha deciso di formare un ricorso per annullamento, il 23 novembre 2005, contro la decisione-quadro 2005/667/GAI del Consiglio, del 12 luglio 2005, intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi. Si tratta dell'unico caso in cui, essendo ancora aperti i termini per procedere, la Commissione era in grado di proporre un ricorso per annullamento. Nel caso specifico, la Commissione ha ritenuto che la decisione in merito a tale ricorso completasse il pacchetto di misure confacenti, sotto il profilo giuridico, per regolarizzare la situazione della decisione-quadro in parola. Il ricorso infatti, avendo carattere conservativo, mira a garantire la legalità e la certezza del diritto necessarie. Il ricorso risulterà superato non appena sarà stata adottata la proposta volta a regolarizzare la base giuridica della decisione-quadro medesima.
16. La correzione del diritto vigente alla luce della sentenza può assumere varie forme. Una delle possibili impostazioni consisterebbe nel procedere a un riesame dei testi esistenti, all'unico scopo di renderli conformi alla ripartizione delle competenze fra il

primo e il terzo pilastro, quale discende dalla sentenza della Corte. In un caso del genere, la Commissione si asterrrebbe dall'introdurre nelle proprie proposte disposizioni divergenti nella sostanza dagli atti adottati, anche ove essi non dovessero sembrarle soddisfacenti. Si tratta di una soluzione semplice e rapida. Essa permette di salvaguardare nella sostanza la legislazione comunitaria e di garantire la certezza del diritto rispetto a disposizioni giuridiche di rilievo ai fini della realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il Parlamento e il Consiglio dovrebbero a loro volta acconsentire a non rimettere in discussione la sostanza degli atti nel corso di questo specifico processo. Questa impostazione presuppone quindi un accordo preliminare fra le tre istituzioni.

17. Qualora non fosse possibile raggiungere tale accordo, la Commissione si avvarrebbe del proprio potere di proposta non solo per ripristinare le corrette basi giuridiche negli atti adottati, ma anche per privilegiare soluzioni sostanziali conformi alla sua valutazione dell'interesse comunitario.
18. Quanto alle proposte pendenti, questa alternativa non ha ragion d'essere. La Commissione introdurrà pertanto, nella misura necessaria, le opportune modifiche nelle proprie proposte. Queste seguiranno poi l'intero iter decisionale applicabile alla loro base giuridica.
19. L'elenco degli atti adottati e delle proposte pendenti potenzialmente investiti dalla sentenza è allegato alla presente comunicazione.

ALLEGATO

Elenco dei testi investiti dalla sentenza della CJCE nella causa C-176/03

<u>Testo</u>	Base giuridica da applicare (TCE)
<u>Atti adottati</u>	
Atto annullato: decisione-quadro 2003/80/GAI del Consiglio, del 27 gennaio 2003, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale (GU L 29 del 5.2.2005, pag. 55)	Articolo 175, paragrafo 1 ⁸
Decisione-quadro 2000/383/GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro (GU L 140 del 14.6.2000, pag. 1) e decisione-quadro del Consiglio, del 6 dicembre 2001, che modifica la decisione-quadro 2000/383/GAI relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro (GU L 329 del 14.12.2001, pag. 3)	Articolo 123, paragrafo 4
Decisione-quadro 2001/413/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti (GU L 149 del 2.6.2001, pag. 1)	Articolo 57, paragrafo 2 e articolo 95
Direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi da attività illecite (GU L 166 del 28.6.1991, pag. 77) e decisione-quadro 2001/500/GAI del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei	Articolo 47, paragrafo 2 e articolo 95

⁸ Con questa base giuridica, la Commissione aveva presentato una proposta di direttiva relativa alla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale COM(2001) 139 del 13.3.2001 (GU C 180 E del 26.6.2001 e una proposta modificata COM(2002) 544).

proventi da reato (GU L 182 del 5.7.2001, pag. 1)	
Direttiva volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali e decisione-quadro del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (GU L 328 del 5.12.2002, pagg. 17 e 1)	Articoli 61, lettera a) e 63, paragrafo 3 b)
Decisione-quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato (GU L 192 del 31.7.2003 pag. 54)	Articolo 95
Decisione-quadro 2005/222/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione (GU L 69 del 16.3.2005, pag. 67)	Articolo 95
Direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni e decisione-quadro 2005/667/GAI del Consiglio, del 12 luglio 2005, intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi (GU L 255 del 30.9.2005, pagg. 11 e 164)	Articolo 80, paragrafo 2

<u>Proposte pendenti⁹</u>	
Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela penale degli interessi finanziari della Comunità (TIF), (GU C 240 E del 28.8.2001, pag. 125)¹⁰	Articolo 280, paragrafo 4
Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle misure penali finalizzate ad assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale e di decisione-quadro del Consiglio relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione delle violazioni della proprietà intellettuale (COM(2005) 276 def.)	Articolo 95

⁹ Promemoria - Proposta di decisione-quadro del Consiglio sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia (proposta COM del 29.11.2001, GU C 75 E del 23.6.2002, pag. 269): il testo della decisione-quadro proposta è conforme alla ripartizione delle competenze tra pilastri quale risulta dalla sentenza 13.9.2005 della Corte. Ove si vogliano tuttavia prospettare sanzioni penali per lottare contro le discriminazioni, è necessaria una direttiva basata sull'articolo 13 TCE.

- Iniziativa della Repubblica ellenica in materia di prevenzione e repressione del traffico di organi e tessuti umani (GU C 100 del 26.4.2003, pag. 27), attualmente in sonno, nonché l'iniziativa della Repubblica federale di Germania sulla tutela penale contro comportamenti anticoncorrenziali fraudolenti o sleali in ordine all'aggiudicazione di appalti pubblici nell'ambito del mercato interno (GU C 253 del 4 settembre 2000, pag. 3).

¹⁰ Qui la situazione differisce, in quanto le convenzioni relative alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee non vengono direttamente messe in causa per effetto della sentenza. Ciò detto, nessuno degli strumenti (né la convenzione né i tre protocolli) è stato ratificato da tutti e venticinque gli Stati membri.