

Una nuova pronuncia della Corte di Giustizia delle Comunità Europee sulla protezione dell'ambiente marino attraverso il diritto penale

A cura di Cristian Rovito

Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera -.

In un precedente contributo pubblicato sulle pagine di questa testata giornalistica on – line¹, abbiamo affrontato la diatriba relativa alla necessità di assicurare un'adeguata protezione degli ecosistemi marittimi attraverso l'introduzione di norme a carattere penale. Abbiamo fatto altresì riferimento ad un importante provvedimento del Consiglio dell'Unione Europea emanato in data 27/01/2003, relativo alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, la Decisione quadro 2003/80/GAI, ispirata dal titolo VI² del Trattato istitutivo dell'Unione Europea.

La ratio si supportava essenzialmente sulla ormai improcrastinabile urgenza di reagire al preoccupante aumento dei reati contro l'ambiente per i quali ogni singolo Stato membro è stato invitato ad adottare sanzioni di natura penale.

Qualche mese fa, esattamente il 13 settembre 2005, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee si è espressa con una pronuncia che ha prodotto un radicale capovolgimento di fronte rispetto a quanto si è tentato di istituire.

Ad adire il massimo organo di giudizio comunitario, è stato il fondamento normativo della decisione ut supra, che ha causato un vero e proprio scontro istituzionale tra la Commissione ed il Consiglio.

La Corte di Giustizia si è espressa stabilendo che la decisione quadro deve essere uno strumento complementare alla direttiva, da adottare sì in materia di protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, ma per i soli aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria, invitando il Consiglio ad astenersi dall'emanare una decisione quadro ancor prima che venga adottata una proposta di direttiva³.

Ricordiamo di seguito, i principali elementi disciplinatori della decisione quadro 2003/80/GAI.

Innanzitutto, il provvedimento in itinere ha definito una serie di reati contro l'ambiente. Nell'art. 2 vengono individuati infatti i cosiddetti "reati intenzionali", commessi cioè "intenzionalmente"; mentre nell'art 3 i "reati di negligenza", commessi, invece, per negligenza o quanto meno per negligenza grave.

L'art. 4 della decisione dispone che ciascun Stato membro adotti i provvedimenti necessari affinché sia punibile la partecipazione o l'istigazione ai reati di cui al precedente art. 2, sopra richiamato.

L'art. 5, primo comma, prevede che le sanzioni penali debbano essere effettive, proporzionate e dissuasive, comprensive, per lo meno nei casi più gravi, di pene privative della libertà che possono comportare anche ed eventualmente l'extradizione. Infine, le stesse, possono essere accompagnate da altre sanzioni o misure.

Con il ricorso presentato dalla Commissione innanzi alla Corte di Giustizia (Grande Sezione), l'esecutivo comunitario ha inteso addivenire ad un annullamento del provvedimento normativo del Consiglio del 27 gennaio 2003.

Sulla seguita controversia tra la Commissione ed il Consiglio, il Parlamento Europeo ha espresso il proprio parere, tanto in riferimento alla proposta di direttiva, quanto in riferimento alla decisione quadro de qua, accostandosi all'orientamento della Commissione per quanto attiene la portata delle competenze comunitarie, ed invitando, come sopra si è già detto, il Consiglio a fare della decisione quadro uno strumento complementare alla direttiva da adottare in materia di protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale per i soli aspetti della cooperazione giudiziaria e ad astenersi, quindi, dall'emanare l'atto in questione prima dell'adozione della proposta di direttiva.

Nel ricorso, a fondamento delle proprie tesi, la Commissione muove l'opinione secondo la quale la decisione quadro non sia lo strumento giuridico idoneo con cui obbligare gli Stati membri ad introdurre sanzioni di carattere penale a livello nazionale per i casi di reato a danno dell'ambiente. Inoltre, nell'ambito delle competenze attribuitele ai fini del raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 2 del Trattato UE, ritiene che la Comunità abbia facoltà di obbligare uno Stato membro ad imporre sanzioni a livello nazionale, se del caso anche penali, qualora ciò risulti necessario al raggiungimento di un obiettivo comunitario.

Analizziamo di seguito le argomentazioni delle parti:

La Commissione contesta al Consiglio la scelta dell'art. 34 UE, in combinato disposto con gli artt. 29 e 31, lett. e), come fondamento normativo per gli artt. da 1 a 7 della decisione quadro ut supra richiamati. Non volendo rivendicare al legislatore comunitario una competenza generale in materia penale, ritiene che, in forza dell'art 175 UE, il Consiglio sia competente ad imporre agli Stati membri l'obbligo di prevedere sanzioni penali in caso d'infrazione della normativa comunitaria in materia di protezione ambientale allorché reputi che con ciò sia configurabile un mezzo necessario per garantire l'efficacia di tale normativa. Lo stesso esecutivo europeo, a sostegno della propria tesi, adduce la giurisprudenza della corte sul dovere di lealtà e sui principi di effettività e di equivalenza. Il Parlamento, facendo poi proprio l'argomento addotto dalla Commissione, ha sostenuto la palese confusione in cui il Consiglio è incorso tra la competenza ad adottare la proposta di direttiva, detenuta dalla Comunità, e la competenza non reclamata ad adottare la decisione nel suo insieme. Aggiunge successivamente alcune considerazioni di opportunità in merito alla scelta di imporre o meno unicamente sanzioni penali che avrebbero dovuto collocarsi entro la procedura legislativa di cui agli artt. 175 e 251 del Trattato UE.

Il Consiglio e gli Stati membri intervenuti, tranne il Regno dei Paesi Bassi, ritengono che allo stato attuale non esista in diritto alcuna competenza a supporto del potere che obblighi ogni Stato UE a sanzionare penalmente i comportamenti ritenuti illeciti dalla decisione quadro. Non vi sarebbe una "competenza espressa" né, in considerazione della notevole rilevanza che il diritto penale ha nell'ambito sovrano di ciascun Stato membro, potrebbe ammettersi che tale competenza possa essere implicitamente trasferita alla Comunità in occasione dell'attribuzione di competenze sostanziali specifiche, quali quelle svolte in forza dell'art. 175 del Trattato UE.

Si osserva che all'interno del testo comunitario esiste un titolo specifico dedicato alla cooperazione giudiziaria in materia penale con cui si conferisce all'Unione Europea una competenza in tale materia, specificatamente per quanto concerne la determinazione degli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni applicabili.

La posizione assunta dalla Commissione, non supportata da alcun testo di diritto derivato, né da alcuna sentenza, si presenta alquanto paradossale perché, mentre da un lato ritiene che gli autori dei Trattati sull'Unione Europea e CE abbiano inteso conferire implicitamente alla Comunità una

“competenza penale”, dall’altro ignora che gli stessi autori abbiano espressamente attribuito all’UE una tale competenza.

Sotto taluni aspetti la Corte, non potendo mai pervenire a creare un obbligo per gli Stati membri di adottare sanzioni penali, accorperebbe in sé il compito di vigilare affinché le violazioni del diritto comunitario, e sotto il profilo sostanziale, e sotto il profilo procedurale, siano sanzionate analogamente a quanto avviene per quelle del diritto interno, simili per natura ed importanza, che conferiscano, ad ogni modo, un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva.

Le Autorità nazionali dovrebbero in merito procedere, nei confronti delle violazioni comunitarie, con la stessa diligenza usata nell’esecuzione delle rispettive legislazioni nazionali⁴. Resta ben inteso che neanche la Corte si è espressa, né esplicitamente, né implicitamente sulla competenza della Comunità ad armonizzare le norme penali vigenti negli Stati membri, in quanto ad essi spetta il compito ed il potere di scegliere le “sanzioni penali”.

Sotto talaltri aspetti, quanto ut supra elaborato troverebbe attuazione nella prassi legislativa poiché i diversi atti di diritto derivato riprenderebbero una tradizionale formula in forza della quale occorrerebbe “prevedere” sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive senza mettere in discussione la libertà degli Stati membri nell’optare tra il diritto amministrativo ed il diritto penale.

Anche quando è stato deciso di “trasferire” al Parlamento europeo il compito di precisare agli Stati membri di promuovere azioni penali o amministrative, esso si sarebbe in qualche modo sottratto, limitandosi ad esplicitare la scelta che in ogni caso era loro attribuita.

Nel corso dell’istruttoria viene per ultimo osservato che ogniquale volta che la Commissione ha proposto al Consiglio l’adozione di un atto comunitario avente ripercussioni in materia penale, quest’ultimo ha sistematicamente disgiunto la parte generale di tale atto per rinviarla ad un’altra decisione quadro a carattere integrativo.

Nel giudizio finale a cui la Corte è pervenuta, viene ribadito il prodromico obiettivo della Comunità nella tutela dell’ambiente in generale. In tal senso, infatti, l’art. 2 del Trattato UE statuisce che la Comunità ha il compito di promuovere “un elevato livello di protezione dell’ambiente ed il miglioramento della qualità di quest’ultimo”. Il successivo art. 3, inoltre, prevede l’attuazione di una “politica nel settore dell’ambiente” (Lettera I).

In linea di principio, la Corte, basandosi su un quadro normativo delineato dagli artt. 174, 175 e 176, ritiene che ciò costituisca la cornice entro cui deve basarsi la politica comunitaria in materia ambientale. Mentre infatti l'art. 174 delinea gli obiettivi dell'azione ambientale della Comunità, l'art. 175 definisce le procedure da seguire al fine di raggiungere tali obiettivi. La competenza della Comunità deve essere esercitata secondo le modalità di cui all'art. 251, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Tuttavia, il Consiglio delibera da solo, statuendo all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento e degli organi sopra richiamati.

Sempre secondo la Corte, la scelta del fondamento normativo di un atto comunitario deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra cui, lo scopo ed il contenuto dell'atto⁵.

Gli articoli della decisione quadro per cui si contende (da 2 a 7), producono senza dubbio un'armonizzazione della legislazioni nazionali penali, specie per quanto concerne gli elementi costitutivi dei vari reati contro l'ambiente che quindi, in via di principio, non fanno rientrare nella competenza della Comunità tanto la legislazione penale, quanto le disposizioni di procedura penale. In base a quanto abbiamo appena enunciato, la Corte non ha fatto altro che annullare la Decisione quadro 2003/80 GAI adottata dal Consiglio il 27/01/2003 perché, in via principale, è stata emanata sconfinando nelle competenze che l'art. 175 attribuisce alla Comunità., violando nel suo insieme, considerata la sua indivisibilità, l'art. 47 UE.

Cristian Rovito

¹ L'introduzione del regime penale nella tutela dell'ambiente marino dagli inquinamenti a cura di Cristian Rovito su www.dirittoambiente.com dovrà essere letto considerando anche il presente contributo.

² “Norme comuni sulla concorrenza sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni”.

³ Gli organi europei si stanno muovendo in questa direzione con varie proposte: terzo pacchetto Erika sulla sicurezza marittima, Direttiva 2005/35 del 07/09/2005.

⁴ Sentenza del 21/09/1989, causa 68/88, punti 24 e 25.

⁵ Sentenza del 11/06/1991, causa C – 300/89.