

**LA CORTE DI GIUSTIZIA UE ANNULLA LA DECISIONE QUADRO 2003/80/GAI
RELATIVA ALLA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE ATTRAVERSO
IL DIRITTO PENALE.**

**Riconosciuta alla Commissione europea la facoltà di poter esigere che gli Stati membri
garantiscono la protezione dell'ambiente mediante l'adozione di sanzioni penali**

A cura della Dott.ssa Valentina Vattani

Con la sentenza del 13 settembre 2005 (causa: C-176/03) la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha dichiarato nulla la decisione quadro del Consiglio 2003/80/Gai relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale.

Questa pronuncia rappresenta un precedente molto importante per il diritto comunitario in quanto va a rafforzare il potere legislativo della Comunità europea.

In premessa ricordiamo che la decisione quadro 2003/80/Gai, approvata dal Consiglio dell'Unione europea il 27 gennaio 2003, definisce una serie di reati contro l'ambiente, per i quali gli Stati membri sono invitati ad adottare sanzioni di natura penale.

Essa si inserisce all'interno di un contesto complessivo di strumenti internazionali, volti a reprimere i reati ambientali e la criminalità di tipo economico: la Convenzione del Consiglio d'Europa, la decisione che istituisce il mandato di arresto europeo, la decisione quadro relativa al blocco dei beni, la Convenzione di Basilea sul movimento transfrontaliero di rifiuti - adottata il 22 marzo 1989 - con la quale gli Stati sono espressamente invitati ad introdurre una norma penale che punisca il traffico illecito dei rifiuti.

È opportuno constatare come già prima del gennaio 2003, nell'ambito dell'Unione Europea, si fosse proceduto ad iniziare i lavori per la redazione di uno strumento giuridico che imponesse un'armonizzazione normativa, tra gli Stati membri, nella protezione dell'ambiente tramite il diritto penale: sia in considerazione della potenzialità lesiva ultranazionale che contraddistingue le condotte di offesa all'ambiente; sia per la necessità di perseguire l'obiettivo dell'effettività di un sistema di protezione attraverso una cooperazione efficace tra le giurisdizioni.

Il “crimine ambientale” era stato oggetto di diretta attenzione da parte della Commissione europea che, per prima, aveva intrapreso, nel marzo 2001, l’iniziativa per l’adozione di una direttiva, rivendicando l’utilizzo del suddetto strumento giuridico in relazione al carattere comunitario della materia ambientale.

Tuttavia il Consiglio aveva respinto tale proposta, ritenendo che essa andasse oltre le competenze che sono attribuite alla Comunità dal Trattato Ce e che, inoltre, la decisione quadro, fondata sul sull’art. 34 del Trattato Ue, costituisse uno strumento adeguato per imporre agli Stati membri l’obbligo di prevedere sanzioni penali.

Ne è nato, quindi, un conflitto interistituzionale (tra Commissione e Consiglio), sfociato nel ricorso presentato dalla Commissione Europea alla Corte di Giustizia, dopo l’approvazione della decisione quadro.

La Commissione - appoggiata dal Parlamento europeo e dal Comitato economico e sociale - ha messo in discussione il fondamento della decisione quadro 2003/80/Gai: al riguardo, la tesi principale che è stata sostenuta è consistita nel fatto che gli Stati membri, applicando le sanzioni penali in caso di violazione del diritto comunitario in materia ambientale, dovessero fare riferimento alle procedure del Trattato CE e non al terzo pilastro del Trattato UE.

La differenza della base giuridica da cui partire, per adottare i provvedimenti, è molto importante poiché, tale differenza, porta a due conseguenze fondamentali:

- 1) In primo luogo, essa comporta una procedura legislativa differente. Con l’applicazione del Trattato UE il Consiglio decide all’unanimità, su proposta di uno Stato membro o della Commissione, con un ruolo marginale per il Parlamento europeo. Al contrario, con il Trattato CE, la Commissione è titolare del potere di iniziativa, il Parlamento può avvalersi di tutti i diritti in qualità di co-legislatore e il Consiglio può decidere a maggioranza qualificata.
- 2) In secondo luogo, non essendo prevista una procedura di infrazione per gli atti adottati nell’ambito del Trattato UE, la Commissione, nel caso della direttiva quadro, non avrebbe avuto nessun potere per obbligare gli Stati membri a conformarsi alla legislazione, potere che è, invece, previsto dal Trattato CE ed è fondamentale per garantire il rispetto del diritto comunitario.

La Commissione ha quindi affermato che, pur senza attribuire al legislatore comunitario una competenza generale in materia penale, quest'ultimo sia competente, in forza dell'art. 175 CE, ad imporre agli Stati membri l'obbligo di prevedere sanzioni penali in caso d'infrazione alla normativa comunitaria in materia di protezione ambientale, allorché reputa che ciò configuri un mezzo necessario per garantire l'efficacia di tale normativa

La Corte di Giustizia Ue ha accolto le censure sollevate dalla Commissione, argomentando come segue:

per quanto riguarda la finalità della decisione quadro impugnata risulta, tanto dal suo titolo quanto dai suoi primi tre “considerando”⁽¹⁾, che essa persegue un obiettivo di protezione dell'ambiente.

Orbene, in via di principio, la legislazione penale, così come le norme di procedura penale, non rientrano nella competenza della Comunità; tuttavia, secondo la Corte, quest'ultima constatazione non può “*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*”.

Pertanto, in ragione sia della loro finalità quanto del loro contenuto, gli artt. 1-7 della decisione quadro hanno ad oggetto principale la protezione dell'ambiente e avrebbero potuto validamente essere adottati sul fondamento dell'art. 175 CE.

La decisione quadro, sconfinando nelle competenze che l'art. 175 CE attribuisce alla Comunità, viola nel suo insieme, data la sua indivisibilità, l'art. 47 UE .

Alla luce di quanto sopra esposto, il Giudice comunitario ha, quindi, concluso il giudizio dichiarando e statuendo annullato l'atto in parola.

⁽¹⁾ L'Unione è preoccupata per l'aumento dei reati contro l'ambiente e per le loro conseguenze, che sempre più frequentemente si estendono al di là delle frontiere degli Stati ove tali reati vengono commessi.
- Questi reati rappresentano una minaccia per l'ambiente e, di conseguenza, dovrebbero ricevere una risposta severa.
- I reati contro l'ambiente costituiscono un problema cui sono confrontati tutti gli Stati membri, che dovrebbero pertanto agire di concerto per proteggere l'ambiente in base al diritto penale.

Grazie a questa pronuncia il Trattato CE diventa, ora, anche una base giuridica da cui partire per la regolamentazione delle scelte politiche da compiere in altri campi, come il mercato interno, la tutela dell'ambiente, la protezione dei dati, la tutela della proprietà intellettuale e le questioni monetarie: la Commissione potrà provvedere al rafforzamento di queste politiche, se necessario, anche attraverso sanzioni penali.

Valentina Vattani

*IN CALCE LA MOTIVAZIONE INTEGRALE DELLA SENTENZA DELLA
CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE*

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione) 13 settembre 2005 «Ricorso di annullamento – Articoli 29 UE, 31, lett. e), UE, 34 UE e 47 UE – Decisione quadro 2003/80/GAI – Protezione dell'ambiente – Sanzioni penali – Competenza della Comunità – Fondamento normativo – Articolo 175 CE»

Nella causa C-176/03,

avente ad oggetto un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 35 UE, proposto il 15 aprile 2003, Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. M. Petite, J.-F. Pasquier e W Bogensberger, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo, ricorrente,

sostenuta da:

Parlamento europeo, rappresentato dai sigg. H. Duintjer Tebbens, A. Baas e G. Garzón Clariana, nonché dalla sig.ra M. Gómez-Leal, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo, interveniente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai sigg. J.-C. Piris e J. Schutte, nonché dalla sig.ra K. Michoel, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo, convenuto,

sostenuto da:

Regno di Danimarca, rappresentato dal sig. J. Molde, in qualità di agente,

Repubblica federale di Germania, rappresentata dai sigg. W.-D. Plessing e A. Dittrich, in qualità di agenti,

Repubblica ellenica, rappresentata dalle sig.re E.-M. Mamouna e M. Tassopoulou, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Regno di Spagna, rappresentato dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Repubblica francese, rappresentata dai sigg. G. de Bergues, F. Alabrune e E. Puisais, in qualità di agenti,

Irlanda, rappresentata dal sig. D. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dai sigg. P. Gallagher e E. Fitzsimons, SC, nonché dal sig. E. Regan, BL, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalle sig.re H.G. Sevenster e C. Wissels, in qualità di agenti,
Repubblica portoghese, rappresentata dai sigg. L. Fernandes e A. Fraga Pires, in qualità di agenti,
Repubblica di Finlandia, rappresentata dalla sig.ra A. Guimaraes-Purokoski, in qualità di agente,
con domicilio eletto in Lussemburgo,

Regno di Svezia, rappresentato dal sig. A. Kruse nonché dalle sig.re K. Wistrand e A. Falk, in
qualità di agenti,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla sig.ra C. Jackson, in qualità
di agente, assistita dal sig. R. Plender, QC,

intervenienti,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, dalla
sig.ra R. Silva de Lapuerta e dal sig. A. Borg Barthet, presidenti di Sezione, dal sig. R. Schintgen
(relatore), dalla sig.ra N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, G. Arestis, M.
Ilešič e J. Malenovsk?, giudici,

avvocato generale: sig. D. Ruiz-Jarabo Colomer,

cancelliere: sig.ra K. Sztranc, amministratore,

vista la fase scritta del procedimento e a seguito dell'udienza del 5 aprile 2005,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 maggio 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il presente ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di annullare la
decisione quadro del Consiglio 27 gennaio 2003, 2003/80/GAI, relativa alla protezione
dell'ambiente attraverso il diritto penale (GU L 29, pag. 55, in prosieguo la "decisione quadro").

Contesto normativo e fatti

2 Il 27 gennaio 2003, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, su iniziativa del Regno di
Danimarca, la decisione quadro.

3 Fondata sul titolo VI del Trattato sull'Unione europea, segnatamente sugli artt. 29 UE, 31, lett. e),
UE, nonché 34, n. 2, lett. b), UE, nella loro versione precedente l'entrata in vigore del Trattato di

Nizza, la decisione quadro costituisce, come risulta dai suoi primi tre 'considerando', lo strumento mediante il quale l'Unione europea intende reagire, di concerto, al preoccupante aumento dei reati contro l'ambiente.

4 La decisione quadro definisce una serie di reati contro l'ambiente, per i quali gli Stati membri sono invitati ad adottare sanzioni di natura penale.

5 In tal senso, a norma dell'art. 2 della decisione quadro, intitolato "Reati intenzionali":

"Ciascuno Stato membro adotta i provvedimenti necessari per rendere perseguibili penalmente, in virtù del proprio diritto interno:

- a) lo scarico, l'emissione o l'immissione nell'aria, nel suolo o nelle acque, di un quantitativo di sostanze o di radiazioni ionizzanti che provochino il decesso o lesioni gravi alle persone;
- b) lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o di radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che ne provochino o possano provocarne il deterioramento durevole o sostanziale o che causino il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti a monumenti protetti, ad altri beni protetti, al patrimonio, alla flora o alla fauna;
- c) l'eliminazione, il trattamento, il deposito, il trasporto, l'esportazione o l'importazione illeciti di rifiuti, compresi i rifiuti pericolosi che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, alla fauna o alla flora;
- d) il funzionamento illecito di un impianto in cui sono svolte attività pericolose che provochi o possa provocare, all'esterno dell'impianto, il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, alla fauna o alla flora;
- e) la fabbricazione, il trattamento, il deposito, l'impiego, il trasporto, l'esportazione o l'importazione illeciti di materiali nucleari o di altre sostanze radioattive pericolose che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, alla fauna o alla flora;
- f) il possesso, la cattura, il danneggiamento, l'uccisione o il commercio illeciti di esemplari di specie protette animali o vegetali o di parti di esse, quantomeno ove siano definite dalla legislazione nazionale come minacciate di estinzione;

g) il commercio illecito di sostanze che riducono lo strato di ozono, quando sono commessi intenzionalmente".

6 L'art. 3 della decisione quadro, intitolato "Reati di negligenza", così dispone:

"Ciascuno Stato membro adotta i provvedimenti necessari per rendere perseguibili penalmente in virtù del proprio diritto interno, quando sono commessi per negligenza o quanto meno per negligenza grave, i reati di cui all'articolo 2".

7 L'art. 4 della decisione quadro dispone che ciascuno Stato membro adotta i provvedimenti necessari affinché sia punibile la partecipazione o l'istigazione ai reati di cui all'art. 2.

8 L'art. 5, n. 1, della decisione quadro prevede che le sanzioni penali così istituite devono essere "effettive, proporzionate e dissuasive" e che devono ricomprendere "per lo meno nei casi più gravi, pene privative della libertà che possono comportare l'estradizione". Il n. 2 del medesimo articolo aggiunge che le dette sanzioni "possono essere corredate di altre sanzioni o misure".

9 L'art. 6 della decisione quadro disciplina la responsabilità, per azione o omissione, delle persone giuridiche mentre l'art. 7 della stessa decisione determina le sanzioni da infliggere loro, "comprendenti sanzioni pecuniarie di natura penale o amministrativa ed eventualmente altre sanzioni".

10 Infine, l'art. 8 della decisione quadro riguarda la competenza giurisdizionale e l'art. 9 disciplina i procedimenti promossi da uno Stato membro che non estrada i propri cittadini.

11 La Commissione si è pronunciata dinanzi ai vari organi del Consiglio contro il fondamento normativo prescelto da quest'ultimo per imporre agli Stati membri l'obbligo di prescrivere sanzioni penali a carico degli autori di reati contro l'ambiente. Essa ritiene infatti che il corretto fondamento normativo in proposito sia l'art. 175, n. 1, CE e aveva d'altronde presentato, il 15 marzo 2001, una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale (GU C 180, pag. 238, in prosieguo: la "proposta di direttiva") fondata sul

detto articolo, la quale elencava, in allegato, gli atti di diritto comunitario violati dalle attività costitutive dei reati elencate all'art. 3 di tale proposta.

12 Il 9 aprile 2002, il Parlamento europeo si è pronunciato al contempo sulla proposta di direttiva, in prima lettura, e sul progetto di decisione quadro.

13 Esso ha condiviso l'approccio auspicato dalla Commissione in merito alla portata delle competenze comunitarie, invitando il Consiglio a fare della decisione quadro uno strumento complementare della direttiva da adottare in materia di protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale per i soli aspetti della cooperazione giudiziaria e ad astenersi dall'emanare la decisione quadro prima dell'adozione della proposta di direttiva [v. testi adottati dal Parlamento il 9 aprile 2002 e recanti i riferimenti A5-0099/2002 (prima lettura) e A5-0080/2002].

14 Il Consiglio non ha adottato la proposta di direttiva, ma il quinto e settimo 'considerando' della decisione quadro recitano quanto segue:

"(5) Il Consiglio ha ritenuto opportuno incorporare nella presente decisione quadro varie norme sostanziali contenute nella proposta di direttiva, in particolare quelle che definiscono gli atti che gli Stati membri devono qualificare come reati in virtù del proprio diritto interno.

(...)

(7) Il Consiglio ha esaminato la proposta, ma è giunto alla conclusione che la maggioranza necessaria per l'adozione in sede di Consiglio non può essere raggiunta. La suddetta maggioranza ha ritenuto che la proposta vada oltre le competenze attribuite alla Comunità dal Trattato che istituisce la Comunità europea e che gli obiettivi da essa perseguiti possano essere raggiunti mediante l'adozione di una decisione quadro in base all'articolo VI del Trattato sull'Unione europea. Il Consiglio ha ritenuto inoltre che la presente decisione quadro, basata sull'articolo 34 del Trattato sull'Unione europea, costituisca uno strumento adeguato per imporre agli Stati membri l'obbligo di prevedere sanzioni penali. Tale proposta modificata presentata dalla Commissione non era di natura tale da consentire al Consiglio di modificare la sua posizione al riguardo".

15 La Commissione ha fatto accludere al verbale della riunione del Consiglio nel corso della quale è stata adottata la decisione quadro la seguente dichiarazione:

"La Commissione è dell'opinione che la decisione quadro non sia lo strumento giuridico idoneo con cui obbligare gli Stati membri ad introdurre sanzioni di carattere penale a livello nazionale in caso di reati a danno dell'ambiente. La Commissione, come ha sottolineato in numerose occasioni in seno agli organi del Consiglio, ritiene che, nell'ambito delle competenze attribuitele ai fini del raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 2 del Trattato che istituisce la Comunità europea, la Comunità abbia facoltà di obbligare uno Stato membro ad imporre sanzioni a livello nazionale, – se del caso anche penali – qualora ciò risulti necessario ai fini del raggiungimento di un obiettivo comunitario.

Rientrano in questa casistica le questioni ambientali che formano oggetto del titolo XIX del Trattato che istituisce la Comunità europea.

Inoltre, la Commissione sottolinea che la sua proposta di direttiva relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale non è stata adeguatamente esaminata nell'ambito della procedura di codecisione.

Qualora il Consiglio adotti la decisione quadro a dispetto delle suddette competenze comunitarie, la Commissione si riserva di esercitare tutti i diritti che le sono attribuiti dal Trattato".

Sul ricorso

16 Con ordinanza del presidente della Corte 29 settembre 2003, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, l'Irlanda, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia nonché il Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, da un lato, e il Parlamento, dall'altro, sono stati ammessi a intervenire a sostegno delle conclusioni, rispettivamente, del Consiglio e della Commissione.

17 Con ordinanza 17 marzo 2004, il presidente della Corte ha respinto l'istanza d'intervento a sostegno delle conclusioni della Commissione presentata dal Comitato economico e sociale europeo.

Argomenti delle parti

18 La Commissione contesta la scelta, da parte del Consiglio, dell'art. 34 UE, in combinato disposto con gli artt. 29 UE e 31, lett. e), UE, come fondamento normativo per gli artt. 1-7 della decisione quadro. Essa ritiene che la finalità e il contenuto di tale decisione rientrino nelle competenze comunitarie in materia ambientale, quali enunciate agli artt. 3, n. 1, lett. l), CE e 174 CE-176 CE.

19 Senza con ciò rivendicare al legislatore comunitario una competenza generale in materia penale, la Commissione ritiene che quest'ultimo sia competente, in forza dell'art. 175 CE, ad imporre agli Stati membri l'obbligo di prevedere sanzioni penali in caso d'infrazione alla normativa comunitaria in materia di protezione ambientale, allorché reputa che ciò configuri un mezzo necessario per garantire l'efficacia di tale normativa. L'armonizzazione delle legislazioni penali nazionali, in particolare degli elementi che costituiscono reati contro l'ambiente, penalmente perseguibili, sarebbe concepita come uno strumento al servizio della politica comunitaria di cui trattasi.

20 La Commissione riconosce che non vi sono precedenti in materia. Essa si appella tuttavia, a sostegno della propria tesi, alla giurisprudenza della Corte relativa al dovere di lealtà nonché ai principi di effettività e di equivalenza (v., in particolare, sentenze 2 febbraio 1977, causa 50/76, Amsterdam Bulb, Racc. pag. 137, punto 33, e 8 luglio 1999, causa C-186/98, Nunes e de Matos, Racc. pag. I-4883, punti 12 e 14, nonché ordinanza 13 luglio 1990, causa C-2/88 IMM, Zwartveld e a., Racc. pag. I-3365, punto 17).

21 Peraltro, svariati regolamenti adottati nel settore della politica della pesca o dei trasporti obbligherebbero gli Stati membri ad agire in sede penale o stabilirebbero limiti ai tipi di sanzione che questi ultimi possono comminare. La Commissione menziona, in particolare, due atti comunitari che prevederebbero l'obbligo per gli Stati membri di comminare sanzioni di natura necessariamente penale, ancorché tale qualificazione non sia stata espressamente utilizzata [v. art. 14 della direttiva del Consiglio 10 giugno 1991, 91/308/CEE, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite (GU L 166, pag. 77), e artt.

1-3 della direttiva del Consiglio 28 novembre 2002, 2002/90/CE, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (GU L 328, pag. 17)].

22 La Commissione afferma inoltre che la decisione quadro deve, in ogni caso, essere annullata parzialmente in quanto i suoi artt. 5, n. 2, 6 e 7 lasciano agli Stati membri la libertà di comminare anche sanzioni non penali, o, ancora, di scegliere tra sanzioni penali e altre sanzioni, il che rientrerebbe innegabilmente nella competenza comunitaria.

23 La Commissione non sostiene tuttavia che l'insieme della decisione quadro avrebbe dovuto essere oggetto di una direttiva. In particolare, essa non contesta che il titolo VI del Trattato sull'Unione europea costituisca il fondamento normativo adeguato per le disposizioni di tale decisione attinenti alla competenza giurisdizionale, all'extradizione e alle azioni penali avviate nei confronti degli autori dei reati. Tuttavia, considerato che tali disposizioni non potrebbero avere esistenza autonoma, essa sarebbe tenuta a domandare l'annullamento della decisione quadro nel suo insieme.

24 La Commissione solleva peraltro una censura vertente sullo sviamento di procedura. Essa si fonda, in proposito, sul quinto e sul settimo 'considerando' della decisione quadro, dai quali emerge che la scelta di uno strumento rientrante nel titolo VI del Trattato dipenderebbe da considerazioni di opportunità, non avendo la proposta di direttiva raccolto la maggioranza richiesta per la sua adozione, a causa del rifiuto di una maggioranza di Stati membri di riconoscere alla Comunità la competenza necessaria ad imporre agli Stati membri la previsione di sanzioni penali in materia di reati contro l'ambiente.

25 Il Parlamento fa proprio l'argomento della Commissione. Esso ritiene, in particolare, che il Consiglio abbia confuso tra la competenza ad adottare la proposta di direttiva, detenuta dalla Comunità, e una competenza, da quest'ultima non reclamata, ad adottare la decisione quadro nel suo insieme. Gli elementi che il Consiglio adduce a sostegno della propria tesi sarebbero, in realtà, considerazioni di opportunità in merito alla scelta di imporre o meno unicamente sanzioni penali,

considerazioni, queste, che avrebbero dovuto collocarsi entro la procedura legislativa, sul fondamento degli artt. 175 CE e 251 CE.

26 Il Consiglio e gli Stati membri intervenuti nella presente causa diversi dal Regno dei Paesi Bassi affermano che, allo stato attuale del diritto, la Comunità non dispone di alcuna competenza per obbligare gli Stati membri a sanzionare penalmente i comportamenti considerati dalla decisione quadro.

27 Non soltanto non esisterebbe, in proposito, alcuna attribuzione espressa di competenza ma, tenuto conto della notevole rilevanza del diritto penale per la sovranità degli Stati membri, non potrebbe ammettersi che tale competenza possa essere stata trasferita implicitamente alla Comunità in occasione dell'attribuzione di competenze sostanziali specifiche, quali quelle svolte in forza dell'art. 175 CE.

28 Gli artt. 135 CE e 280 CE, che riservano esplicitamente l'applicazione del diritto penale nazionale e l'amministrazione della giustizia agli Stati membri, confermerebbero tale interpretazione.

29 Essa sarebbe ulteriormente corroborata dal fatto che il Trattato sull'Unione europea dedica un titolo specifico alla cooperazione giudiziaria in materia penale [v. artt. 29 UE, 30 UE e 31, lett. e), UE], che conferirebbe espressamente all'Unione europea una competenza in materia penale, segnatamente per quanto riguarda la determinazione degli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni applicabili. La posizione della Commissione sarebbe pertanto paradossale, in quanto equivarrebbe, da un lato, a ritenere che gli autori dei trattati sull'Unione europea e CE abbiano inteso conferire implicitamente alla Comunità una competenza penale e, d'altro lato, ad ignorare che gli stessi autori hanno espressamente attribuito all'Unione europea una tale competenza.

30 Né le sentenze né i testi di diritto derivato cui la Commissione fa riferimento sarebbero idonei a suffragare la sua tesi.

31 Per un verso, la Corte non avrebbe mai obbligato gli Stati membri ad adottare sanzioni penali. Vero è che, secondo la sua giurisprudenza, spetterebbe a questi ultimi il compito di vegliare affinché le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura ed importanza e che, in ogni caso, conferiscano alla sanzione stessa un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva; inoltre, le autorità nazionali dovrebbero procedere, nei confronti delle violazioni del diritto comunitario, con la stessa diligenza usata nell'esecuzione delle rispettive legislazioni nazionali (v., in particolare, sentenza 21 settembre 1989, causa 68/88, Commissione/Grecia, Racc. pag. 2965, punti 24 e 25). Tuttavia, la Corte non avrebbe dichiarato, né esplicitamente né implicitamente, che la Comunità è competente ad armonizzare le norme penali vigenti negli Stati membri. Al contrario, essa avrebbe ritenuto che la scelta delle sanzioni spetti a questi ultimi.

32 Per altro verso, la prassi legislativa sarebbe conforme a tale impostazione. I diversi atti di diritto derivato riprenderebbero la formula tradizionale secondo la quale occorre prevedere "sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive" (v., ad esempio, art. 3 della direttiva 2002/90), senza peraltro rimettere in discussione la libertà degli Stati membri di scegliere tra la via amministrativa e la via penale. Quando è accaduto al legislatore comunitario, del resto raramente, di precisare che gli Stati membri devono promuovere azioni penali o amministrative, esso si sarebbe limitato ad esplicitare la scelta che in ogni caso era loro attribuita.

33 Inoltre, ogniqualvolta la Commissione ha proposto al Consiglio l'adozione di un atto comunitario avente ripercussioni in materia penale, quest'ultima istituzione avrebbe disgiunto la parte penale di tale atto per rinviarla ad una decisione quadro [v. regolamento (CE) del Consiglio 3 maggio 1998, n. 974, relativo all'introduzione dell'euro (GU L 139, pag. 1), che ha dovuto essere integrato dalla decisione quadro del Consiglio 29 maggio 2000, 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 140, pag. 1); v. altresì direttiva 2002/90, completata dalla decisione quadro del Consiglio 28 novembre 2002, 2002/946/GAI, relativa al

rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (GU L 328, pag. 1)].

34 Nella fattispecie, alla luce tanto della sua ratio quanto del suo contenuto, la decisione quadro riguarderebbe l'armonizzazione del diritto penale. Il semplice fatto che essa sia intesa a combattere i reati contro l'ambiente non sarebbe sufficiente a fondare la competenza della Comunità. In realtà, tale decisione completerebbe il diritto comunitario in materia di protezione dell'ambiente.

35 Inoltre, per quanto riguarda la censura vertente sullo sviamento di potere, il Consiglio ritiene che essa sia riconducibile ad una lettura erronea dei 'considerando' della decisione quadro.

36 Quanto al Regno dei Paesi Bassi, esso, pur sostenendo le conclusioni del Consiglio, difende una posizione leggermente sfumata rispetto a quella di quest'ultimo. Esso ritiene che, nell'esercizio delle competenze demandate dal Trattato CE, la Comunità possa obbligare gli Stati membri a prevedere la possibilità di sanzionare penalmente taluni comportamenti a livello nazionale, purché la sanzione sia inscindibilmente connessa alle disposizioni comunitarie sostanziali e purché possa effettivamente dimostrarsi che una politica repressiva del genere è necessaria al conseguimento degli obiettivi del Trattato nel settore di cui trattasi (v. sentenza 27 ottobre 1992, causa C-240/90, Germania/Commissione, Racc. pag. I-5383). È quanto potrebbe avvenire nel caso in cui l'applicazione di una regola di armonizzazione fondata, ad esempio, sull'art. 175 CE, richiedesse l'adozione di sanzioni penali.

37 Per contro, ove risulti dal contenuto e dalla natura della misura considerata che essa tende essenzialmente ad armonizzare, in generale, disposizioni penali e che il regime sanzionatorio non è inscindibilmente connesso al settore del diritto comunitario di cui trattasi, gli artt. 29 UE, 31, lett. e), UE e 34, n. 2, lett. b), UE costituirebbero il fondamento normativo corretto di tale misura. Orbene, è quanto avverrebbe nel caso di specie. Risulterebbe infatti dalla finalità e dal contenuto della decisione quadro che quest'ultima tende, in generale, a garantire un'armonizzazione delle disposizioni penali negli Stati membri. Il fatto che possano risultarne interessate norme adottate in forza del Trattato CE non sarebbe determinante.

Giudizio della Corte

38 Ai sensi dell'art. 47 UE, nessuna disposizione del Trattato sull'Unione pregiudica le disposizioni del Trattato CE. Questo stesso principio ricorre anche al primo comma dell'art. 29 UE, che introduce il titolo VI di quest'ultimo Trattato.

39 La Corte è tenuta a vigilare affinché gli atti che il Consiglio considera rientrare nell'ambito del detto art. VI non sconfinino nelle competenze che le disposizioni del Trattato CE attribuiscono alla Comunità (v. sentenza 12 maggio 1998, causa C-170/96, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2763, punto 16).

40 Occorre pertanto verificare se gli artt. 1-7 della decisione quadro non pregiudichino la competenza che la Comunità detiene in forza dell'art. 175 CE, nel senso che avrebbero potuto, come sostiene la Commissione, essere adottati sul fondamento di quest'ultima disposizione.

41 In proposito, è pacifico che la tutela dell'ambiente costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità (v. sentenze 7 febbraio 1985, causa 240/83, ADBHU, Racc. pag. 531, punto 13; 20 settembre 1988, causa 302/86, Commissione/Danimarca, Racc. pag. 4607, punto 8, e 2 aprile 1998, causa C-213/96, Outokumpu, Racc. pag. I-1777, punto 32). In tal senso, l'art. 2 CE dispone che la Comunità ha il compito di promuovere "un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo" e, a tal fine, l'art. 3, n. 1, lett. l), CE prevede l'attuazione di una "politica nel settore dell'ambiente".

42 Inoltre, ai sensi dell'art. 6 CE, "le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie", disposizione questa che sottolinea il carattere trasversale e fondamentale di tale obiettivo.

43 Gli artt. 174 CE-176 CE costituiscono, in via di principio, la cornice normativa entro la quale deve attuarsi la politica comunitaria in materia ambientale. In particolare, l'art. 174, n. 1, CE elenca gli obiettivi dell'azione ambientale della Comunità e l'art. 175 CE definisce le procedure da seguire

al fine di raggiungere tali obiettivi. La competenza della Comunità è, in generale, esercitata secondo la procedura prevista dall'art. 251 CE, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Tuttavia, per quanto riguarda taluni settori di cui all'art. 175, n. 2, CE, il Consiglio delibera da solo, statuendo all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento nonché dei due organi menzionati.

44 Come la Corte ha già avuto modo di dichiarare, le misure cui fanno riferimento i tre trattini dell'art. 175, n. 2, primo comma, CE presuppongono tutte un intervento delle istituzioni comunitarie in materie come la politica fiscale, la politica dell'energia o la politica dell'assetto del territorio, per le quali, ad eccezione della politica ambientale comunitaria, o la Comunità non dispone di competenze legislative, o è richiesta l'unanimità in seno al Consiglio (sentenza 30 gennaio 2001, causa C-36/98, Spagna/Consiglio, Racc. pag. I-779, punto 54).

45 Occorre peraltro ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, la scelta del fondamento normativo di un atto comunitario deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v., in particolare, sentenze 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio, detta "Biossido di titanio", Racc. pag. I-2867, punto 10, e 19 settembre 2002, causa C-336/00, Huber, Racc. pag. I-7699, punto 30).

46 Per quanto riguarda la finalità della decisione quadro, risulta tanto dal suo titolo quanto dai suoi primi tre 'considerando' che essa persegue un obiettivo di protezione dell'ambiente. Preoccupato "per l'aumento dei reati contro l'ambiente e per le loro conseguenze, che sempre più frequentemente si estendono al di là delle frontiere degli Stati ove tali reati vengono commessi", il Consiglio, dopo avere constatato che essi costituiscono "una minaccia per l'ambiente" nonché "un problema cui sono confrontati tutti gli Stati membri", ha ritenuto che sia necessario apportarvi "una risposta severa" e "agire di concerto per proteggere l'ambiente in base al diritto penale".

47 Quanto al contenuto della decisione quadro, essa elenca, all'art. 2, una serie di comportamenti particolarmente gravi a danno dell'ambiente, che gli Stati membri devono sanzionare penalmente. Vero è che gli artt. 2-7 di tale decisione recano una parziale armonizzazione delle legislazioni penali

degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda gli elementi costitutivi di vari reati contro l'ambiente. Orbene, in via di principio, la legislazione penale, così come le norme di procedura penale, non rientrano nella competenza della Comunità (v., in tal senso, sentenza 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati, Racc. pag. 2595, punto 27, e 16 giugno 1998, causa C-226/97, Lemmens, Racc. pag. I-3711, punto 19).

48 Quest'ultima constatazione 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.

49 Occorre aggiungere che, nella fattispecie, se è vero che gli artt. 1-7 della decisione quadro disciplinano la qualificazione come reati di taluni comportamenti particolarmente gravi contro l'ambiente, essi lasciano tuttavia agli Stati membri la scelta delle sanzioni penali applicabili, le quali devono comunque essere, conformemente all'art. 5, n. 1, della stessa decisione, effettive, proporzionate e dissuasive.

50 Il Consiglio non contesta che, tra i comportamenti elencati all'art. 2 della decisione quadro, rientrino violazioni di numerosi atti comunitari, che si trovavano menzionati nell'allegato alla proposta di direttiva. Risulta peraltro dai primi tre 'considerando' di tale decisione che il Consiglio ha ritenuto le sanzioni penali indispensabili alla lotta contro i danni ambientali gravi.

51 Emerge da quanto precede che, in ragione tanto della loro finalità quanto del loro contenuto, gli artt. 1-7 della decisione quadro hanno ad oggetto principale la protezione dell'ambiente e avrebbero potuto validamente essere adottati sul fondamento dell'art. 175 CE.

52 La circostanza che gli artt. 135 CE e 280, n. 4, CE riservino, rispettivamente nei settori della cooperazione doganale e della lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, l'applicazione del diritto penale nazionale e l'amministrazione della giustizia agli Stati membri non

è idonea a inficiare tale conclusione. Infatti, non può dedursi da tali disposizioni che, in sede di attuazione della politica ambientale, qualunque armonizzazione penale, ancorché limitata come quella derivante dalla decisione quadro, debba essere esclusa, quand'anche si rivelasse necessaria a garantire l'effettività del diritto comunitario.

53 Alla luce di quanto sopra, la decisione quadro, sconfinando nelle competenze che l'art. 175 CE attribuisce alla Comunità, viola nel suo insieme, data la sua indivisibilità, l'art. 47 UE.

54 Non occorre pertanto esaminare l'argomento della Commissione secondo il quale la decisione quadro dovrebbe in ogni caso essere annullata parzialmente, in quanto i suoi artt. 5, n. 2, 6 e 7 lasciano agli Stati membri la facoltà di prevedere anche sanzioni non penali, oppure di scegliere tra sanzioni penali e altre sanzioni, cosa che rientrerebbe innegabilmente nella competenza comunitaria.

55 Tenuto conto di quanto precede, la decisione quadro dev'essere annullata.

Sulle spese

56 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna del Consiglio, quest'ultimo, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese. Ai sensi del n. 4, primo comma, dello stesso articolo, gli intervenienti nella presente causa sopportano le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) La decisione quadro del Consiglio 27 gennaio 2003, 2003/80/GAI, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, è annullata.
- 2) Il Consiglio dell'Unione europea è condannato alle spese.
- 3) Il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, l'Irlanda, il Regno dei paesi Bassi, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia e il Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord nonché il Parlamento europeo sopportano le proprie spese.

Firme