

Problemi di competenza tra organi comunitari: la protezione dell'ambiente e le sanzioni penali ambientali dopo la sentenza della Corte di Giustizia 13 settembre 2005

di D. Squillante

Sommario: 1. Introduzione; 2. L'armonizzazione delle legislazioni nella protezione dell'ambiente; 3. La pronuncia della Corte di Giustizia del 13 settembre 2005 relativa alla protezione ambientale attraverso il diritto penale; 4. Conclusioni.

Protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale - Decisione quadro del Consiglio 2003/80/GAI - Violazione dell'art. 47 UE - Annullamento. *La decisione quadro del Consiglio 27 gennaio 2003, 2003/80/GAI, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, sconfinando nelle competenze che l'art. 175 CE attribuisce alla Comunità, viola nel suo insieme, data la sua indivisibilità, l'art. 47 UE. Essa è pertanto annullata.* Pres. Skouris, Rel. Schintgen - Commissione delle Comunità Europee c. Consiglio dell'unione Europea - **Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Grande Sezione - 13 settembre 2005, Causa C-176/03**

1. Introduzione

L'interesse nei confronti dell'ambiente è diventato sempre più intenso negli ultimi anni, ma fin dall'inizio ha celato, in realtà, dietro di sé un interesse verso l'uomo o meglio verso le attività che potessero procurare a questi un danno di qualsivoglia genere. Infatti, ponendo attenzione ai metodi giuridici attraverso cui si è iniziato a tutelare tale settore risulta lampante come dottrina e giurisprudenza siano ricorse, ormai oltre un trentennio fa, al divieto di immissioni intollerabili (ex art.844 c.c.) o alla più generale tutela della salute, costituzionalmente garantita dall'art. 32 Cost., al fine di trovare escamotage per occuparsi di una materia non ancora disciplinata o sancita a livello costituzionale (cosa, quest'ultima, verificatasi in seguito alla riforma del Titolo V Cost., L. Cost. n.3/2001), ma già pronta a creare nuove fattispecie concrete di illeciti.

In effetti, il concetto di ambiente diventa strumentale rispetto alla tutela di altri diritti fondamentali dell'individuo (come si è già detto, si pensi alla tutela della salute), così come strumentale è lo stesso diritto usato in modi diversi ed in tempi diversi a seconda del fine da realizzare nel caos di una società. Quindi ambiente non inteso come *natura matrigna*, bensì nel senso di *stato perfetto* in cui l'uomo vive e da cui costui *si allontana colpevolmente a causa del progresso* (Rousseau).

In una tale ottica, sembra evidente che l'interesse verso tale materia non sia limitato ad alcuni Stati, o agli stessi presi singolarmente, ma che acquisti una rilevanza internazionale per cui lo strumento amministrativo non sembrerebbe più, oggi, adatto alla tutela ambientale tanto da ricorrere ad uno strumento decisamente più incisivo: la tutela penale del diritto ambientale⁽¹⁾.

La decisione quadro 2003/80/GAI del Consiglio dell'UE del 27 gennaio 2003, oggetto della sentenza della Corte di Giustizia del 13 settembre 2005, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, è stata annullata poiché pone problemi di conflitto di competenza tra il Consiglio medesimo e la Comunità europea ex art. 175 CE.

2. L'armonizzazione delle legislazioni nella protezione dell'ambiente

La comunità internazionale si è spesso preoccupata di elaborare, attraverso le proprie istituzioni ed i propri organi, norme che fossero indirizzate a favorire un'armonizzazione delle legislazioni in materia di protezione ambientale. Un primo intervento in ambito europeo su questo tema è costituito dalla Convenzione per la tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale, adottata dal Consiglio d'Europa il 4 novembre del 1998, con cui si è imposto agli Stati membri di criminalizzare una serie di condotte produttive di danno o pericolo per l'ambiente. Tale Convenzione è stata poi richiamata espressamente al punto n.10 del preambolo della Decisione Quadro 2003/80/GAE, per cui è divenuta uno strumento interpretativo indispensabile della decisione medesima. Precedono la suddetta Decisione anche altri strumenti internazionali che

hanno come comune denominatore la stessa finalità di tutela penale: la Decisione che istituisce il mandato d'arresto europeo, la Decisione Quadro relativa al blocco dei beni, la Convenzione di Basilea sul movimento transfrontaliero di rifiuti (con cui nel 1989 gli Stati sono stati espressamente invitati ad introdurre, nei rispettivi ordinamenti interni, una norma che punisca il traffico illecito dei rifiuti).

Dunque, gli scopi della Convenzione del 1998 sono svariati: anticipare la soglia di tutela del bene; predisporre una responsabilità anche a titolo di colpa (quantomeno colpa grave), nonché la responsabilità di persone giuridiche riguardo i fatti di criminalità ambientale commessi a loro vantaggio da coloro che detengono il potere di gestione e di controllo (art. 6); introdurre sanzioni adeguate alla gravità dei crimini (sia di tipo detentivo che pecuniario); ricorrere anche all'utilizzo della misura della confisca dei profitti derivanti da reati di tipo ambientale.

Ma rilievo centrale acquista la già citata Decisione 2003/80, che all'art. 2 impone agli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari per rendere perseguibili penalmente, sulla base del diritto interno, reati dolosi lesivi dell'ambiente e della salute umana. E', quindi, esplicito il collegamento tra il bene ambientale e quello della incolumità personale di cui alla lettera a) del citato articolo; infatti, il reato commesso è sicuramente di danno alle persone, ma si caratterizza per avere come presupposti, fattuale e giuridico, la lesione o messa in pericolo del bene ambiente attraverso le condotte indicate dall'art. 2 (emissione o immissione nell'aria, nel suolo, nelle acque di sostanze o radiazioni ionizzanti tali da provocare la morte o lesioni gravi a persone).

Diversa è la previsione, invece, della lettera b) dello stesso articolo. La norma fa riferimento, questa volta, anche a reati di messa in pericolo di aspetti peculiari del bene ambiente, prescindendo dalla lesione della persona umana nella sua integrità biologica e criminalizzando, più propriamente, la contaminazione ambientale non autorizzata (dunque quella che supera una normale soglia di tollerabilità). Le altre previsioni riguardano, poi, il delicato problema dei rifiuti (lettera c, art. 2), il funzionamento illecito degli impianti dove vengono svolte attività pericolose, nonché la gestione illecita di materiali nucleari o altre sostanze radioattive nocive (lettere d) ed e), art. 2). Infine, si affronta il problema del commercio illecito di specie animali o vegetali protette e quello illecito di sostanze nocive che riducono lo strato di ozono alle lettere f) e g) del già citato articolo.

A chiusura di questa serie di fattispecie dolose di incriminazione, l'art. 3 della Decisione introduce un obbligo ulteriore per gli Stati membri, che si realizza con la previsione, sempre nel proprio diritto interno, di reati di tipo colposo. In altre parole, le fattispecie di cui all'art. 2 della Decisione si configurerebbero anche a causa di condotte di negligenza, almeno nei casi di negligenza grave (colpa grave).

Infine, per ciò che concerne il versante sanzionatorio, la Direttiva sancisce le caratteristiche cui devono ispirarsi tali sanzioni penali, devono cioè essere *effettive, proporzionate e dissuasive*, e prevedere, *almeno nei casi più gravi, pene privative della libertà che possono comportare l'estradizione* (art.5, n.1). Invece l'art. 7 fa riferimento alle sanzioni da comminare nel caso di responsabilità di persone giuridiche, stabilendo che siano *“comprendenti di sanzioni pecuniarie di natura penale o amministrativa ed eventualmente altre sanzioni”*.

Gli ultimi due articoli, artt.8 e 9, fanno rispettivamente riferimento alla competenza giurisdizionale ed ai procedimenti promossi da uno Stato membro che non estrada i propri cittadini.

3. La pronuncia della Corte di Giustizia del 13 settembre 2005 relativa alla protezione ambientale attraverso il diritto penale.

Il 13 settembre 2005 la Corte di Giustizia della Comunità Europea si è pronunciata sul ricorso proposto dalla Commissione della CE, in data 15 aprile 2003, contro il Consiglio per l'annullamento della Decisione quadro 2003/80/GAE relativa alla protezione ambientale attraverso lo strumento penale, decidendo per l'annullamento di quest'ultima a causa di conflitti di competenza tra i due organi.

Ma per comprendere meglio il ragionamento della Corte occorre fare un passo indietro.

Il 27 gennaio 2003, su iniziativa del Regno di Danimarca, il Consiglio dell'Unione europea adottava la Decisione quadro 2003/80/GAE ritenendola lo strumento più adatto per reagire al dilagante problema dei reati contro l'ambiente. Infatti, come già si è ampiamente detto, tale decisione conteneva una serie di reati contro l'ambiente, anche di nuova

fattura, per i quali gli Stati medesimi erano invitati ad adottare sanzioni di natura penale, ognuno secondo le norme, naturalmente, del proprio diritto interno.

Ma la Commissione, pronunciandosi dinanzi agli organi del Consiglio, sottolineava come non condividesse la scelta di quest'ultimo (con riferimento allo strumento usato della Decisione), ritenendo, invece, che il corretto fondamento normativo a tal proposito fosse l'art. 175, n.1, CE, ed avendo anche presentato una proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, proprio con riferimento alla protezione dell'ambiente attraverso lo strumento penale (15 marzo 2001). La proposta di direttiva (GU C 180, pag.238), fondata sul citato articolo 175 CE, elencava, in allegato, gli atti di diritto comunitario violati dalle attività costitutive dei reati elencate all'art.3 della suddetta proposta.

In data 9 aprile 2002, il Parlamento europeo si pronunciava, contemporaneamente, su tale proposta di direttiva e sul progetto di decisione quadro, giungendo alla conclusione che tale atto comunitario potesse al limite costituire uno strumento complementare della direttiva da adottare in materia di protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, e con il solo riferimento agli aspetti della cooperazione giudiziaria. Inoltre, il Parlamento europeo invitava il Consiglio ad astenersi dall'emanare la decisione quadro prima dell'adozione della direttiva. Ma il Consiglio, esaminando la proposta e giungendo alla conclusione che la maggioranza necessaria per l'adozione della stessa non sarebbe stata raggiunta, riteneva invece che la proposta medesima andasse oltre le competenze attribuite alla Commissione dal Trattato CE, ed anche che gli stessi obiettivi potessero essere perseguiti proprio dalla decisione quadro, in base all'art. 34 del Trattato.

Al contrario, la Commissione (ed è questa la tesi seguita dalla Corte di Giustizia) precisava come la Comunità fosse competente in tale materia visto che le questioni ambientali (includendo fra queste anche il problema dell'armonizzazione delle legislazioni penali nazionali riferita ai reati ambientali) rientravano nella casistica che forma oggetto del titolo XIX del Trattato istitutivo della Comunità Europea (artt.3, n.1, lett. I) CE e 174-175-176 CE).

In realtà, non vi sono precedenti in materia, ma la Commissione, a sostegno della propria tesi, si rifà al dovere di lealtà ed ai principi di effettività ed equivalenza(2). Inoltre, vi sono una serie di regolamenti in materia di politica della pesca o dei trasporti che obbligherebbero gli stati membri ad agire in sede penale e stabilirebbero limiti ai tipi di sanzione che essi stessi possono comminare. In particolare, la Commissione fa riferimento a due atti comunitari secondo i quali esisterebbe un obbligo per gli Stati membri di comminare sanzioni di natura necessariamente penale, anche in caso di assenza di qualificazione espressa(3). Per tale motivo la decisione quadro andrebbe comunque in parte annullata (artt.5, n.2, 6 e 7), secondo la Commissione, in quanto prevede la possibilità per gli Stati membri di comminare sanzioni anche non di natura penale o di compiere una scelta riguardo la natura delle sanzioni medesime, il che rientrerebbe inconfutabilmente nelle competenze della Comunità.

Al contrario, il Consiglio e gli Stati membri intervenuti nella causa in oggetto(4) affermano, invece, che la Comunità non dispone di alcuna competenza tale da obbligare gli stati medesimi all'uso di sanzioni penali nel caso delle fattispecie indicate dalla decisione quadro. Infatti, non solo non esisterebbe alcuna attribuzione espressa di competenza, ma non si potrebbe neanche ipotizzare un trasferimento implicito della stessa alla Comunità sia per la estrema "delicatezza" del tema di cui si tratta (sanzioni penali) sia in base soltanto alla attribuzione di competenze sostanziali specifiche come, appunto, quelle svolte in forza dell'art.175 CE. La tesi sostenuta dai ricorrenti sarebbe avvalorata anche dagli artt. 135 CE e 280 CE, che riservano in modo esplicito, agli Stati membri, l'applicazione del diritto penale nazionale e l'amministrazione della giustizia.

La Corte di Giustizia, pronunciandosi sulla questione, ha stabilito che sicuramente è pacifico il fatto che la tutela ambientale rientri nelle competenze della Comunità(5). Infatti, a norma dell'art. 2 CE tale organo ha il compito di *promuovere un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo*, ed a tal fine l'art.3, n.1 lett.I) CE prevede l'attuazione di una *politica nel settore dell'ambiente*. Inoltre, l'art. 6 CE stabilisce che *le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie*, evidenziando, così,

il carattere trasversale e fondamentale dell'obiettivo in questione. Passando, poi, all'analisi degli artt.174-176 CE si evince come essi costituiscano la *cornice normativa* nell'ambito della quale deve operare la politica comunitaria nel settore 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.

Tornando alle finalità della Decisione Quadro, sia dal suo titolo che dai primi tre 'considerando' può ricavarsi l'obiettivo della tutela ambientale. Inoltre, gli artt.2-7 si occupano di disciplinare una parziale armonizzazione delle legislazioni penali degli Stati membri con particolare riferimento ai reati ambientali. Ora, tali materie, secondo quanto detto fin qui, almeno in via di principio, non rientrerebbero nella competenza della Comunità(6).

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*”.

Quindi, sia con riferimento alle finalità che riguardo al contenuto, gli articoli della Decisione quadro hanno ad oggetto la tutela penale dell'ambiente e dunque avrebbero potuto anche essere adottati sul fondamento dell'art. 175 CE. Ma , “ *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*” .

Per questi motivi, secondo la Corte di Giustizia europea, la Decisione quadro 2003/80/GAE, sconfinando nelle competenze che l'art. 175 CE attribuisce alla Comunità, viola l'art. 47 UE e quindi deve essere annullata.

4. Conclusioni.

La sentenza della Corte di Giustizia del 13 settembre 2005 (causa C-176/03) riveste un ruolo peculiare rispetto ad altri giudizi della Corte medesima. Infatti, costituisce un precedente importante nella sfera del riparto di competenze tra organi della Comunità europea e delle relazioni intergovernative, secondo il Titolo VI del TUE. Tale pronuncia potrebbe avere, dunque, ripercussioni nella ripartizione delle materie che fanno parte del I pilastro (quello comunitario) e del III (cooperazione di polizia e giudiziaria penale).

Particolare è anche il fatto che la Corte sia andata, in un certo qual senso, oltre la richiesta della Commissione stessa(7), annullando l'intero atto da cui è conseguito un vuoto legislativo nel diritto interno degli Stati membri che hanno recepito la Decisione quadro. Ciò perché Essa ha voluto limitare le “intromissioni”(8) del Consiglio nelle materie che rientrano nel diritto Comunitario; infatti, rientrando la materia ambientale tra quelle del I pilastro del Trattato CE, sarà certamente di competenza del legislatore comunitario e non del Consiglio che, invece, esercita le competenze attribuitegli nella cooperazione di polizia e giudiziaria penale. Il trasferimento della competenza di una materia comunitaria dal I al III pilastro non è così facilmente possibile solo a causa di una previsione di sanzioni penali in un atto dell'Unione.

Un ulteriore risultato derivante dalla pronuncia in oggetto riguarda le conseguenze sull'esercizio dei poteri delle istituzioni. Infatti, da un lato la Commissione aveva ampi poteri di iniziativa nell'ambito delle materie

attinenti al primo pilastro (ed *il Parlamento partecipava a pieno titolo all'adozione dell'atto*), dall'altro era il Consiglio, quindi gli Stati, che decideva in materia di cooperazione penale. In seguito alla sentenza, le competenze comunitarie si sono molto rafforzate, ampliando i poteri di Commissione e Parlamento, nonché assicurando alla Corte stessa un maggiore controllo. In particolare, la Commissione potrà adire la Corte anche per il mancato recepimento delle direttive da parte degli Stati membri permettendo ad Essa di pronunciarsi su tali ricorsi e, dunque, attribuendosi, entrambi gli organi, un potere che nessuno dei due aveva per le Decisioni quadro in materia penale.

Infine, due sono le cose che ancora si voglio sottoporre all'attenzione: per primo il fatto che, con riferimento all'armonizzazione dei reati, tale sentenza pone un duro freno bocciando l'intera decisione e, dunque, anche la parte relativa ai crimini ambientali; in secondo luogo, che tra i Paesi intervenuti a sostegno della tesi del Consiglio non compare quello Italiano. In effetti, attualmente è in fase di studio una riforma del codice penale con cui si intende abolire, in via generale, il reato contravvenzionale ambientale, mutandolo in un vero e proprio delitto(9). Ciò per evitare che fattispecie ritenute di effettivo disvalore per la collettività siano soggette, invece, a termini di prescrizione brevissimi oppure non sia legittimo l'uso di mezzi particolari di ricerca delle prove. L'Italia, dunque, a causa del reato ambientale, fino ad oggi, contravvenzionale è esclusa dell'attività di cooperazione internazionale.

Note

(1) Stilo L., " Tutela penale dell'ambiente: una breve introduzione ad un problema irrisolto", www.dirittoambiente.it

(2) Si vedano, 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.

(3) Si veda 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).

(4) Gli Stati intervenuti a sostegno della tesi del Consiglio: 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

(5) 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.

(6) In tal senso, sentenza 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati, e 16 giugno 1998, causa C-226/97, Lemmens.

(7) Sentenza 13 settembre 2005 Corte di Giustizia :*" 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"*.

(8) Castellaneta M., Il "travaso" delle competenze ora può interessare altri settori, *Il Sole 24 Ore*, 14 settembre 2005.

(9) Tali reati verranno inseriti nella parte speciale del codice penale e saranno distinti in reati "contro il patrimonio ambientale", reati "contro l'assetto del territorio" e reati "contro le risorse naturali e la salute pubblica".