

Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale ⁽¹⁾

(2003/C 20 E/26)

COM(2002) 544 def. — 2001/0076(COD)

(Presentata dalla Commissione in applicazione dell'articolo 250, paragrafo 2 del trattato CE il 30 settembre 2002)

Ai sensi dell'articolo 250, paragrafo 2 del trattato CE, fintanto che il Consiglio non abbia deliberato, la Commissione può modificare la propria proposta in ogni fase del procedimento di formazione di un atto comunitario.

La Commissione formula qui di seguito il proprio parere sugli emendamenti adottati dal Parlamento.

1. ANTEFATTI

Trasmissione della proposta al Consiglio e al Parlamento europeo [COM(2001) 139 def. — 2001/0076(COD)] ai sensi dell'articolo 175, paragrafo 1, del trattato CE: 15 marzo 2001

Parere della sezione competente del Comitato economico e sociale. (Sull'argomento il Consiglio non ha consultato il Comitato economico e sociale): 11 luglio 2001

Parere del Parlamento europeo — prima lettura: 9 aprile 2002

2. FINALITÀ DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

La Comunità ha cominciato a legiferare in campo ambientale 25 anni fa e da allora, in questa materia, sono state emanate oltre duecento direttive. Si è tuttavia rilevato che in molti casi la normativa ambientale comunitaria subisce ancora gravi violazioni.

Ciò dimostra che le sanzioni attualmente irrogate dagli Stati membri non bastano a garantire la piena osservanza del diritto comunitario.

La presente proposta di direttiva della Commissione chiede agli Stati membri di istituire sanzioni penali, perché solo questo tipo di misure sembra appropriato e sufficientemente dissuasivo per assicurare un livello adeguato di osservanza della normativa ambientale.

3. PARERE DELLA COMMISSIONE SUGLI EMENDAMENTI ADOTTATI DAL PARLAMENTO EUROPEO

Il 9 aprile 2002 il Parlamento europeo ha approvato 24 dei 32 emendamenti presentati.

La Commissione ha accolto nella loro integrità gli emendamenti 2, 5, 7, 15, 16, 22 e 23.

Gli emendamenti 1, 3, 4, 6, 12 e 14 sono stati accolti nel loro principio ispiratore, subordinatamente a una riformulazione, oppure sono stati spostati in un capitolo diverso della proposta.

La Commissione ha accolto in parte gli emendamenti 9, 21 e 30.

La Commissione ha invece respinto gli emendamenti 8, 10, 11, 13, 18, 19, 20, 24 e 27.

La posizione della Commissione circa gli emendamenti del Parlamento europeo è esposta qui di seguito.

3.1. Emendamenti accolti integralmente

L'emendamento 2 contiene un riferimento generico alla base giuridica della proposta di direttiva (articolo 175, paragrafo 1 del trattato CE).

L'emendamento 5 afferma che la competenza comunitaria può essere integrata da misure complementari rientranti nel terzo pilastro. Questa è l'impostazione della Commissione, la quale ha sostenuto tale punto di vista dinanzi al Consiglio.

(¹) GU C 180 E del 26.6.2001, pag. 238.

L'emendamento 7 chiarisce nei considerandi che le disposizioni di diritto penale devono essere introdotte a livello nazionale e che la direttiva non intende autorizzare la Comunità ad intervenire nelle disposizioni nazionali di diritto penale. Benché gli articoli 3 (reati) e 4 (sanzioni) della proposta si riferiscano già espressamente al diritto penale nazionale, tale chiarimento nei considerandi può essere utile.

Gli emendamenti 15, 22 e 23 rafforzano il testo della Commissione, in conformità con la pertinente normativa comunitaria in campo ambientale [principalmente la direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici ⁽¹⁾, la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche ⁽²⁾ e il regolamento (CE) n. 2037/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, sulle sostanze che riducono lo strato di ozono ⁽³⁾].

L'emendamento 16 chiarisce che, nella ripartizione dei poteri tra Comunità e Unione europea, una proposta di direttiva in virtù del primo pilastro è lo strumento giuridico adatto e che l'articolo 175, paragrafo 1, del trattato CE è la base giuridica corretta per tutelare l'ambiente nella Comunità con lo strumento del diritto penale. È del tutto in linea con la posizione della Commissione in materia di competenza comunitaria obbligare gli Stati membri a predisporre sanzioni penali contro le violazioni della normativa ambientale.

3.2. Emendamenti accolti in linea di principio

L'emendamento 1 si riferisce al mandato politico espresso dal Consiglio europeo di Tampere, che indica nella criminalità ambientale un settore prioritario in cui gli Stati membri dovrebbero concordare definizioni e sanzioni comuni nel diritto penale nazionale. Si tratta di una dichiarazione di natura politica che non è opportuno inserire nei considerandi di un testo normativo. L'emendamento è tuttavia accolto in linea di principio e la Commissione potrebbe accettarlo senza che venga riformulato.

L'emendamento 3 insiste sulla competenza della Comunità ad introdurre sanzioni penali per garantire l'efficace applicazione del diritto comunitario. Esso si riferisce agli articoli 29 e 47 del trattato UE, che confermano il primato del trattato CE, e alla giurisprudenza della Corte di giustizia. Da un punto di vista strettamente giuridico, il riferimento, in uno strumento rientrante nel primo pilastro, a disposizioni adottate nell'ambito del terzo pilastro è improprio. Tuttavia, la Commissione potrebbe accettare l'emendamento senza che venga riformulato.

Gli emendamenti 4 e 14 operano un utile richiamo al principio di sussidiarietà. Potrebbero essere fusi in un singolo emendamento e citare una clausola standard che già ricorre in vari testi comunitari. La Commissione propone la seguente riformulazione, che riproduce il testo di una clausola standard come quella che esiste ad esempio nella legislazione ambientale [direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2000, sull'incenerimento dei rifiuti ⁽⁴⁾]:

«In conformità con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità di cui all'articolo 5 del trattato, è necessario intervenire a livello comunitario. La presente direttiva si limita ai requisiti minimi che gli Stati membri sono tenuti ad osservare.».

La fusione dei due emendamenti potrebbe rappresentare un'utile alternativa all'emendamento 4, nello stesso punto.

L'emendamento 6 collega la proposta al diritto comunitario ambientale esistente. Esso appare già nei considerandi 3 e 4 della proposta originaria. Tuttavia, la Commissione potrebbe accettare l'emendamento senza che venga riformulato.

L'emendamento 12 chiarisce che il ricorso a sanzioni penali è indispensabile per garantire l'osservanza della normativa ambientale e che il trattato CE dà la possibilità di prevedere sanzioni penali. Il contenuto di questo emendamento figura già nel considerando 4 della proposta. Tuttavia, la Commissione potrebbe accettare l'emendamento senza che venga riformulato.

⁽¹⁾ GU L 103 del 25.4.1979, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7.

⁽³⁾ GU L 244 del 29.9.2000, pag. 1.

⁽⁴⁾ GU L 332 del 28.12.2000, pag. 91.

3.3. Emendamenti accolti solo in parte

L'emendamento 9 rinvia — nella prima frase (accettata integralmente) — al fatto che gli Stati membri sono liberi di mantenere o introdurre misure di tutela più rigorose. La seconda frase (non accolta) si riferisce al fatto che la direttiva può essere integrata da misure complementari rientranti nel terzo pilastro. Questo aspetto è già citato nell'emendamento 5 (accolto integralmente dalla Commissione). Non c'è quindi alcuna necessità di ripeterlo. Pertanto, questo emendamento è accettato per intero nella sua prima parte e respinto nella sua seconda parte.

La Commissione suggerisce la seguente riformulazione:

«La presente direttiva detta unicamente norme minime e lascia quindi agli Stati membri la possibilità di introdurre o mantenere, ai fini della protezione dell'ambiente, pene più severe per fatti penalmente perseguibili diversi da quelli menzionati nelle direttive.».

L'emendamento 21 nella prima parte della frase, rafforza il testo della Commissione, in linea con la vigente normativa ambientale comunitaria. La seconda parte della frase fa un nuovo riferimento alla «produzione» di rifiuti pericolosi. La normativa ambientale comunitaria non prevede un divieto generale di produzione di rifiuti pericolosi. Per questo motivo, nell'articolo 3, lettera b) della proposta, è impossibile parlare di «produzione». L'emendamento 21 può essere accolto dalla Commissione se riformulato come segue:

«lo scarico, l'emissione o l'immissione di un quantitativo di sostanze nell'aria, nel suolo o nel sottosuolo o nelle acque superficiali o sotterranee, e il trattamento, l'eliminazione, il deposito, il trasporto, l'esportazione o l'importazione di rifiuti pericolosi.».

L'emendamento 30 aggiunge il riferimento al fatto che le pene detentive di cui alla direttiva devono dar luogo all'extradizione o alla consegna. La condizione che le pene siano tali da dar luogo all'extradizione è conforme ad altri testi UE e la Commissione può accettarla in linea di principio. L'altro riferimento aggiunto, relativo al fatto che detta condizione deve essere «prevista dalla legislazione nazionale di uno Stato membro», non è chiaro e andrebbe preferibilmente cancellato. Questo emendamento è dunque accettato in linea di principio per quanto riguarda la prima parte e respinto per quanto riguarda l'altra parte. La Commissione è disposta ad accogliere tale emendamento se riformulato come segue:

«In relazione alle persone fisiche, gli Stati membri prevedono sanzioni penali — tra cui, per casi gravi, pene che comportino la privazione della libertà personale — e che possono dar luogo all'extradizione o alla consegna.».

3.4. Emendamenti che la Commissione respinge

L'emendamento 8 contiene un riferimento erroneo all'articolo 31 del trattato UE. Il riferimento all'articolo 31, lettera e), del trattato UE riguarda la competenza dell'UE («terzo pilastro») in materia di cooperazione giudiziaria contro il crimine organizzato, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti di cui al titolo VI del trattato UE. Questo riferimento non può perseguire lo scopo indicato dalla motivazione dell'emendamento, vale a dire sostenere il potere della Comunità di obbligare gli Stati membri a prevedere sanzioni penali contro le violazioni della normativa ambientale comunitaria. Inoltre, l'emendamento 16 (accolto integralmente dalla Commissione) chiarisce già che l'articolo 175, paragrafo 1, del trattato CE è la base giuridica corretta per tutelare l'ambiente nella Comunità con lo strumento del diritto penale.

L'emendamento 10 sottolinea che il Parlamento europeo ha preferito l'impostazione della Commissione in una raccomandazione precedente ⁽¹⁾. Sul piano giuridico-formale, il riferimento a una raccomandazione non può costituire una base giuridica adeguata per il disposto di una direttiva e non è opportuno che figurino nei considerando.

L'emendamento 11 è una dichiarazione politica, contenente l'invito a prendere in considerazione il parere della competente Sezione del Comitato economico e sociale, che la Commissione appoggia nel merito. Non è possibile mantenere il riferimento nei considerando, poiché la proposta di direttiva, una volta adottata, nella premessa farà menzione del parere del Comitato economico e sociale in sessione plenaria. Inoltre, sul piano giuridico-formale, il riferimento a una raccomandazione non può costituire una base giuridica adeguata per il disposto di una direttiva e non è opportuno che figurino nei considerando.

⁽¹⁾ Raccomandazione del Parlamento europeo su sanzioni penali e normativa comunitaria, B5-0707/2001, 15.11.2001.

L'emendamento 13 è una dichiarazione politica che la Commissione appoggia interamente nel merito in quanto subordina l'approvazione del progetto di decisione quadro del Consiglio all'approvazione della proposta di direttiva della Commissione. Sul piano giuridico-formale, il riferimento a una raccomandazione non può costituire una base giuridica adeguata per il disposto di una direttiva e non è opportuno che figuri nei considerando.

L'emendamento 18 aggiunge un riferimento all'istigazione nella definizione delle «attività» (articolo 2 della proposta). Un tale riferimento figura già nell'articolo 4 della proposta, relativo alle sanzioni, laddove è prevista la punibilità dei reati definiti all'articolo 2 e citati all'articolo 3, nonché della «partecipazione e istigazione a tali reati». Questo nuovo riferimento nell'articolo 2 non aggiungerebbe nulla.

Gli emendamenti 19 e 27 si riferiscono alla soppressione dell'allegato della proposta.

L'allegato è stato adottato per ragioni di certezza del diritto. L'allegato all'articolo 3 elenca tutti gli atti normativi comunitari in materia di ambiente e cita in maniera esaustiva gli obblighi dettati dal diritto comunitario (in cinquantuno tra direttive e regolamenti) relativamente alle attività che sono fonte di gravi danni per l'ambiente.

Tale allegato è stato considerato necessario perché la direttiva imporrà agli Stati membri l'obbligo di introdurre nei loro ordinamenti sanzioni penali in caso di violazione, e risulterebbe impossibile istituire le sanzioni senza definire chiaramente le violazioni di cui si tratta.

L'emendamento 20 rinvia anzitutto alle «sostanze nocive», e in secondo luogo alle sostanze nucleari.

1. «sostanze nocive»

— «sostanza»

Il termine «sostanza» è inteso in senso restrittivo. Viene impiegato ad esempio nella direttiva 76/769/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1976, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi ⁽¹⁾. L'emendamento intende ampliare il più possibile il campo di applicazione dell'articolo 3 e il ricorso a una nozione restrittiva non raggiungerebbe tale scopo. All'articolo 3, lettera b), la proposta di direttiva parla di «material» nella versione inglese. La formulazione ampia va quindi mantenuta.

— «nocive»

L'emendamento aggiunge una nuova condizione per l'applicazione delle direttive ambientali che fanno riferimento allo scarico, all'emissione o all'immissione di un quantitativo di sostanze nell'aria, nel suolo o nelle acque. Si tratta di un'aggiunta non solo inutile (visto che tali direttive dettano già un complesso completo e coerente di disposizioni), ma anche pericolosa, in quanto imporrebbe l'obbligo di dimostrare l'esistenza di un ulteriore elemento prima di poter applicare le direttive in questione.

2. «Materiali nucleari»

L'emendamento intende disciplinare i materiali nucleari. Non è tuttavia giuridicamente possibile introdurre sanzioni penali contro attività non autorizzate che coinvolgano materiali nucleari servendosi della base giuridica prevista per la proposta di direttiva, cioè l'articolo 175 del trattato CE. È invece possibile affrontare la questione nel quadro del trattato Euratom.

L'emendamento 24 aggiunge il termine «penale» nell'introduzione dell'articolo 4 della proposta. L'emendamento non è stato sottoposto a votazione perché giudicato di natura meramente linguistica dal Parlamento europeo.

La Commissione tuttavia ritiene che l'emendamento alteri in maniera significativa il testo originario della sua proposta.

⁽¹⁾ GU L 262 del 27.9.1976, pag. 201.

Nel contesto della proposta di direttiva, la maggior parte delle sanzioni considerate sono di natura penale. In alcuni Stati membri, però, talvolta è arduo da un punto di vista giuridico distinguere tra sanzioni penali ed amministrative, in particolar modo per quanto riguarda le persone giuridiche. È per questo che si fa riferimento alla natura «penale» delle sanzioni solo alla lettera a), che riguarda le persone fisiche. La lettera b), che riguarda tanto le persone fisiche quanto quelle giuridiche, non contiene una precisazione del genere. L'inserimento del termine «penale» nel testo dell'articolo 4 potrebbe quindi creare problemi di attuazione della direttiva in tali Stati membri.

3.5. Proposta modificata

A norma dell'articolo 250, paragrafo 2 del trattato CE la Commissione modifica la sua proposta come indicato nel testo che precede.
