

LE LINEE-GUIDA DELLA COMMISSIONE EUROPEA SULL'USO DEL DIRITTO PENALE PER L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UE

A proposito della Comunicazione COM (2011) 573 della Commissione europea, del 20.9.2011

Con la Comunicazione COM (2011) 573, intitolata “*Verso una politica criminale europea: garantire l’efficace attuazione delle politiche dell’Unione europea attraverso il diritto penale*”, pubblicata ieri, e che può leggersi in allegato, la **Commissione europea** ha presentato le sue **linee guida per lo sviluppo futuro della politica criminale dell’Unione europea**: vale a dire, in particolare, i criteri in base ai quali l’Unione europea deciderà in futuro se, come e quando ricorrere al diritto penale – nell’ambito delle competenze ad essa attribuite oggi dal Trattato di Lisbona – al fine di garantire l’efficace attuazione delle sue politiche nelle diverse materie di sua competenza.

Il contesto

Com’è noto, limitate competenze in materia penale sono state attribuite all’Unione europea solo in tempi relativamente recenti: previste per la prima volta nel Trattato di Maastricht (1992), e poi rafforzate dal Trattato di Amsterdam (1997), ma sottoposte comunque a limiti penetranti, tali competenze hanno ricevuto un fortissimo impulso con la **storica sentenza del 13 settembre 2005 sui reati ambientali**, con cui la **Corte di Giustizia dell’UE** ha riconosciuto la competenza dell’Unione europea ad imporre agli Stati membri, mediante atti normativi per essi vincolanti (direttive), il **ricorso allo strumento penale** là dove questo sia necessario al fine di garantire l’efficace attuazione delle politiche dell’Unione europea.

A seguito di questa sentenza, la Commissione europea ha intrapreso una serie di iniziative legislative in vari ambiti di sua competenza (ambiente, inquinamento marittimo, agevolazione dell’immigrazione illegale), molte delle quali poi tradottesi nell’effettiva adozione di **direttive miranti appunto ad imporre agli Stati membri l’utilizzo dello strumento del diritto penale** (c.d. obblighi di criminalizzazione) al fine di garantire una tutela adeguata agli interessi di rilevanza europea.

La competenza dell’UE a dettare norme in materia penale è stata infine confermata con le modifiche ai Trattati apportate dal **Trattato di Lisbona** (2009). L’art. 83.2 del nuovo Trattato sul Funzionamento dell’UE (TFUE) stabilisce infatti la competenza dell’UE ad adottare mediante direttive norme minime di armonizzazione legislativa in materia penale, là dove ciò appaia indispensabile per garantire l’attuazione efficace di una politica dell’Unione in un settore che è stato già oggetto di misure (non penali) di armonizzazione.

Il progressivo e rapido rafforzamento e, oggi, l'istituzionalizzazione delle competenze normative dell'Unione europea in materia penale hanno sollevato nel corso degli ultimi anni **dubbi e preoccupazioni relativi al rischio di un ricorso incontrollato e diffuso allo strumento penale da parte dell'UE**; rischio accentuato dall'assenza, a livello europeo, di chiare linee guida che regolino l'esercizio delle competenze stesse. È verosimilmente al fine di fugare questi dubbi e di rispondere alle preoccupazioni in merito ad un possibile ricorso "disinvolto" al diritto penale da parte dell'UE, che è stata adottata adesso la **Comunicazione COM (2011) 573**. Quanto poi questo fine sia stato raggiunto resta tutto da vedere, dal momento che il testo della comunicazione non sfugge, ad una prima lettura, all'impressione di una certa vaghezza e genericità. Ma forse non era possibile a questo stadio, aspettarsi di più.

La Comunicazione COM (2011) 573

Secondo la Comunicazione, **scopo** ultimo della politica criminale dell'UE dovrà essere quello di rafforzare la fiducia dei cittadini nello spazio europeo come spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e nella piena attuazione del diritto dell'UE posto a tutela dei loro interessi, ma allo stesso tempo anche nel pieno rispetto, da parte dell'UE, dei principi fondamentali di **sussidiarietà** (secondo il quale l'UE può intervenire solo là dove gli obiettivi di tutela non possano essere efficacemente raggiunti attraverso misure nazionali) e **proporzione** (secondo cui il contenuto e la forma dell'azione dell'UE si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati) previsti dall'art. 5 del Trattato sull'UE.

Pur riconoscendo la specificità e la delicatezza della materia penale, la Commissione ritiene che l'imposizione agli Stati membri, da parte dell'UE, dell'obbligo di armonizzare il proprio diritto penale interno sulla base di norme minime comuni redatte a livello europeo possa fornire un importante **valore aggiunto** sotto diversi profili: dalla più efficace prevenzione e punizione di gravi attività criminali di rilievo transnazionale o che ledono interessi dell'UE, al rafforzamento della fiducia reciproca tra autorità giudiziarie dei diversi Stati membri, alla più efficace attuazione delle politiche dell'UE, al rafforzamento della libertà di circolazione dei cittadini europei.

Quanto ai *principi* che dovrebbero guidare la legislazione dell'Unione europea in materia penale, la Comunicazione attribuisce speciale importanza al principio di **sussidiarietà** e alla **tutela dei diritti fondamentali**. Sul piano più strettamente penalistico, il legislatore

europeo sarà tenuto dapprima a valutare l'opportunità di ricorrere allo strumento penale, in base ai principi di **necessità** e **proporzionalità** (*ultima ratio*), e successivamente, in caso affermativo, a decidere quali misure penali adottare, nel rispetto del principio dell'**armonizzazione "minima"** di illeciti e sanzioni (art. 83.2 TFUE), ancora dei principi di **necessità** e **proporzionalità**, del principio di **diversificazione delle sanzioni** in base alla tipologia di reato, nonché sulla base di attendibili **risultanze empiriche e statistiche**.

Quanto al *contenuto* delle future norme minime di armonizzazione in materia penale, esso viene presentato come piuttosto ampio, potendo riguardare la descrizione della **condotta illecita**, le **condotte concorsuali o agevolatrici**, il **tentativo**, l'**elemento soggettivo**, le **circostanze** aggravanti e attenuanti, la responsabilità delle **persone giuridiche**, le norme sulla **giurisdizione** e la tipologia delle **sanzioni**.

Quanto invece alle *politiche e agli interessi* dell'UE che potrebbero necessitare del ricorso allo strumento penale per la loro efficace attuazione e tutela, la Comunicazione fa riferimento anche qui ad un ampio ventaglio di settori e di interessi che vanno dai mercati finanziari, alle finanze dell'Unione europea, all'Euro, alla sicurezza dei trasporti, ai dati personali, alle dogane, all'ambiente, alla pesca e al mercato interno. La scelta degli specifici comportamenti su cui incidere con norme penali dovrà essere basata essenzialmente sui criteri di **gravità e tipologia dell'illecito**, e sulle **esigenze di deterrenza**.

In conclusione, la Comunicazione identifica sinteticamente **quattro punti essenziali per una coerente politica criminale**:

- 1) il diritto penale di fonte UE è **strumento importante** di lotta al crimine e attuazione delle politiche di competenza dell'UE;
- 2) il ricorso al diritto penale è **necessario là dove emerga un deficit nell'attuazione delle politiche UE**, nel rispetto dei principi di **sussidiarietà** e **proporzionalità**;
- 3) è necessaria **un'intesa comune** a livello europeo **sull'interpretazione dei concetti base** del diritto penale;
- 4) resta sempre **essenziale un forte ancoraggio ai diritti fondamentali**.