

ADABELLA GRATANI

IL DIRITTO PENALE AMBIENTALE NELL'UNIONE EUROPEA ALLA LUCE DEL DECRETO RONCHI

1. Attività di «recupero» e di «smaltimento» dei rifiuti. Il sistema sanzionatorio nel c.d. «decreto Ronchi». — 2. Sulla rilevanza della pronuncia comunitaria Gallotti alla luce del «decreto Ronchi». — 3. Le sanzioni penali nel settore ambientale. — 4. Il diritto penale nell'ordinamento comunitario. Profili sull'attribuzione alla Comunità europea di una competenza penale nel settore ambientale.

1. Attività di «recupero» e di «smaltimento» dei rifiuti. Il sistema sanzionatorio nel c.d. «decreto Ronchi».

Il decreto legislativo del 5 febbraio 1997, n. 22, (c.d. decreto Ronchi dal nome del Ministro dell'ambiente) (1) ha dato attuazione finalmente alle direttive del Consiglio del 18 marzo 1991, n. 91/156/CEE, sui rifiuti (2), del 12 dicembre 1991, n. 91/689/CEE, sui rifiuti pericolosi (3) e del 20 dicembre 1994, n. 94/62/CEE, sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio (4).

Il citato decreto, entrato in vigore domenica 2 marzo 1997, disciplina l'intera materia sui rifiuti in un testo unico diretto principalmente ad uniformare la normativa nazionale alle definizioni ed alle classificazioni della normativa comunitaria. In tale contesto, il decreto abroga tutte le altre normative nazionali precedenti che vi si pongano in contrasto (in ottemperanza anche al noto principio *lex posterior derogat legi anteriori*).

Il decreto legislativo n. 22/97, provvedendo alla trasposizione nell'ordinamento italiano della direttiva del Consiglio n. 91/156/CEE, recepisce tutte le modifiche che sono state apportate alla di-

(1) *Guri Supp. Ord.* del 15 febbraio 1997 n. 38.

(2) *G.U.C.E.* L 78 del 26 marzo 1991, p. 32.

(3) *G.U.C.E.* L 377 del 31 dicembre 1991, p. 20.

(4) *G.U.C.E.* L 365 del 31 dicembre 1994, p. 10.

rettiva del Consiglio n. 75/442/CEE (5), quali la modifica della nozione di rifiuto (6), la previsione degli obiettivi diretti a privilegiare la prevenzione e la riduzione del volume dei rifiuti nonché la promozione del recupero degli stessi rifiuti mediante il ricorso a tecnologie fondate sul riciclo, sul reimpiego o sulla produzione di energia.

Il decreto legislativo n. 22/97, all'art. 6 (rubricato «*Definizioni*»), non offre le nozioni di «*Smaltimento*» e di «*Recupero*», mediante criteri univoci in base ai quali sia possibile tipizzare le operazioni sui rifiuti in un senso o nell'altro, bensì si limita a rinviare per detto scopo rispettivamente agli allegati «*A*» e «*B*» del citato atto normativo. Gli allegati richiamati, inoltre, elencano le operazioni di riferimento (7) (di smaltimento e di recupero) operando una classificazione che nasce dalle attività svolte nella prassi da parte degli operatori del settore; classificazione che pertanto deve essere considerata a livello esemplificativo e non tassativo ed esaustivo. Disponendo

(5) Direttiva del Consiglio del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti, in *G.U.C.E.* L. 194, del 25 luglio 1975, p. 39. Il Decreto del Presidente della Repubblica del 10 settembre 1982 n. 915 ha dato attuazione alle direttive n. 75/442/CEE, n. 76/403/CEE (relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotriphenili) e n. 78/319/CEE (relativa ai rifiuti tossici e nocivi), in *Guri* n. 343 del 15 dicembre 1982.

(6) V. art. 6, n. 1, del D.Lgs. n. 22/97 definisce «*a*) rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi». Diversamente, l'art. 1 del D.P.R. n. 915/82 recitava: «*per rifiuto s'intende qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono*».

Dal 1982 ad oggi numerosi sono stati i contributi dottrinali e giurisprudenziali diretti ad interpretare la nozione di rifiuto alla luce del diritto comunitario: v. tra le tante fonti: IAZZETTI, *La normativa in tema di rifiuti*, Milano, 1993; AA.VV., *Disciplina giuridica dei rifiuti e prevenzione delle alterazioni ambientali*, Napoli, 1992; GIAMPIETRO F., *Rifiuti: troppe regole severe e disapplicate*, in *Impresa Ambiente*, 1991, p. 9; Id., *L'inquinamento della normativa sullo smaltimento della normativa sullo smaltimento dei rifiuti (seconda parte)*, in *Corriere giur.*, 1989, p. 63; Id., *Rifiuti (smaltimento dei)*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989; GALLI, *Ai rifiuti serve una legge più vicina all'Europa*, in *Impresa Ambiente*, 1991, p. 106; *ibidem*, AA.VV., *Aspettando il testo unico sui rifiuti*, p. 43; cfr. anche sentenza della Corte di Giustizia del 9 luglio 1992, in causa n. 2/90, *Commissione c. Regno del Belgio*, in *Raccolta* 1992, qui (al p.to 28 della motivazione) i rifiuti sono definiti merci «*di natura particolare*» «*la cui circolazione, in conformità all'art. 30 del Trattato CE non dovrebbe essere impedita*», commentata in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, GRATANI, *Stop al turismo dei rifiuti*, 1993, p. 439.

(7) V. GIAMPIETRO F., *Smaltimento e recupero dei rifiuti nella direttiva CEE n. 156/91: strumenti ed obiettivi nuovi per il legislatore italiano*, in *Riv. Dir. Europeo*, 1992, n. 2, pp. 333 ss.; MANUELLI, *Residui di attività produttive tra smaltimento e riutilizzo*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1993, p. 633.

in tal modo (8), il decreto finisce per rinviare agli esercenti ed alle amministrazioni nazionali le eventuali controversie che dovessero nascere sulla diversa appartenenza di un'operazione ad un'attività o all'altra, disattendendo (9) di conseguenza gli obiettivi comunitari che mirano a « *riconoscere la necessità specifica di operare una più chiara distinzione tra i prodotti che sono rifiuti ed i prodotti che non sono rifiuti e tra le operazioni che costituiscono un'attività di recupero dei rifiuti e quelle che costituiscono un'attività di smaltimento degli stessi* » (10).

Il legislatore del '97, all'art. 2, n. 1, (« *Finalità* ») amplia la qualifica di attività di pubblico interesse estendendola a tutte le attività che ineriscono alla gestione dei rifiuti, (diversamente dal D.P.R. n. 915/82 che, all'art. 1, ne limita il concetto solo alle attività di smaltimento) comprendendo così tutte quelle operazioni che, ancorché non tipizzate, riguardano il trattamento dei rifiuti e devono essere promosse e incentivate nell'interesse generale

(8) Per una nozione di « smaltimento » nella giurisprudenza amministrativa v. FONDERICO, *L'ambiente nella giurisprudenza*, Milano, 1995, in part. pp. 83 ss e 117 ss.

(9) Benché a livello comunitario non siano stati ancora precisati i criteri distintivi all'interno e all'esterno della Comunità, delle attività di recupero e di smaltimento, si osserva che le finalità diverse di dette operazioni possono influire sulla disciplina dei rifiuti stessi. Ad esempio, con riferimento alla spedizione dei rifiuti, la cui normativa poggia sul regolamento del Consiglio del 1° febbraio 1993, n. 259/93, sulla sorveglianza e sul controllo delle spedizioni dei rifiuti, in *G.U.C.E. L 30*, p. 1993, p. 1), l'art. 4, par. 3, lett. a), p.to i) prevede che gli Stati membri possano vietare del tutto o in parte le importazioni di rifiuti derivanti da altri Stati membri o sollevare sistematicamente obiezioni nei confronti delle stesse solo *quando i rifiuti sono destinati allo smaltimento definitivo*. Diversamente per i rifiuti destinati alle operazioni di recupero, il legislatore comunitario non contempla la possibilità di vietare in linea di principio le spedizioni, ma solo di sollevare obiezioni motivate quando ricorrono determinate circostanze. In osservanza ai principi di « vicinanza », di « autosufficienza » e di priorità dell'attività del recupero, le azioni di smaltimento dei rifiuti subiscono forti limitazioni.

Sulla base di una serie di motivazioni elencate nell'art. 7, par. 4, lett. a) è possibile sollevare un'obiezione motivata contro una specifica notifica di importazione dei rifiuti. Tuttavia, con riguardo ai rifiuti destinati al recupero, che figurano nell'allegato II del citato regolamento, non essendo necessaria la notifica, non sarebbe possibile sollevare obiezioni.

La possibilità di sollevare obiezioni contro l'importazione di rifiuti ex art. 7, par. 4, lett. a) dipende dalla classificazione dei rifiuti controversi [con riferimento ad un caso di divieto di importazione di rifiuti destinati alla produzione di energia (*Refuse Derived Fuel*) da parte delle autorità olandesi v. *Interr. parlam. scr. Combustibile da rifiuti importati*, in *G.U.C.E. C 60*, del 26 febbraio 1997, p. 51].

(10) Risoluzione del Consiglio del 24 febbraio 1997, *Sulla strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti*, in *G.U.C.E. C 76*, del 11 marzo 1997, p. 1, in part. p.to 9.

della collettività. È all'insegna di questo interesse che il legislatore italiano, conformemente a quello comunitario, agisce nella prospettiva dello sviluppo sostenibile mirando ad assicurare un'elevata protezione dell'ambiente.

L'art. 2, n. 2, diretto a ribadire la salvaguardia dell'uomo e dell'ambiente circostante, dispone ulteriormente che « *i rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente...* ». Un'interpretazione letterale della disposizione di cui all'art. 2, n. 2, potrebbe ingenerare dubbi sulla priorità delle attività da intraprendere. Tale equivoco viene immediatamente risolto dalle norme successive (artt. 2-5) che precisano il *modus procedendi* che l'operatore economico e le autorità nazionali devono seguire. Infatti, il decreto, recependo gli orientamenti comunitari, attribuisce un ruolo principale alle attività di prevenzione e di riduzione dei rifiuti, un ruolo secondario a quelle di recupero ed un ruolo residuale a quelle di smaltimento (11), sempreché queste attività siano realizzate in condizioni di sicurezza.

L'ordine delle operazioni in esame viene sottolineato dal legislatore sia all'art. 5 (« *Smaltimento dei rifiuti* ») n. 1, laddove precisa che « *lo smaltimento dei rifiuti... costituisce "la fase residuale"* », e sia al n. 2, laddove, riassumendo l'intero concetto, dispone che « *i rifiuti da avviare allo smaltimento finale devono essere il più possibile ridotti potenziando la prevenzione e le attività di riutilizzo, di riciclaggio e di recupero* ».

Il decreto legislativo n. 22/97, nel titolo V (« *Sistema sanzionatorio e disposizioni transitorie e finali* »), capo I (« *Sanzioni* »), dispone di un sistema sanzionatorio qualora si versi in una violazione tipica quale l'abbandono di rifiuti (art. 50), l'esercizio di attività di gestione dei rifiuti non autorizzate (art. 51), la violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari (art. 52), l'illecito traffico di rifiuti (art. 53) e la violazione delle norme sull'imballaggio dei rifiuti (art. 54).

Accanto alle sanzioni amministrative il legislatore ha previsto anche sanzioni penali per assicurare l'osservanza delle disposizioni ivi contemplate.

Conformemente ai criteri ed ai principi direttivi generali contenuti nella delega legislativa di cui agli artt. 2 e 3 rispettivamente

(11) QUADRIO CURZIO-PROSPERETTI-ZOBOLI, *I rifiuti solidi urbani*, Milano, 1994.

delle leggi comunitarie 1993 (12) e 1994 (13) le sanzioni penali, nei limiti dell'ammenda fino a lire duecento milioni e dell'arresto fino a tre anni, sono previste in via alternativa o congiunta solo nei casi in cui le infrazioni ledano o espongono a pericolo interessi generali dell'ordinamento intero del tipo di quelli tutelati dagli artt. 34 e 35 della legge del 24 novembre 1981 n. 689. In tali casi, infatti, sono previste: la pena della ammenda alternativa all'arresto per le infrazioni che espongono a pericolo o danneggiano l'interesse protetto; mentre la pena dell'arresto congiunta a quella dell'ammenda è prevista per le infrazioni che recano un danno di particolare gravità.

La sanzione amministrativa, concernente il pagamento di una somma non inferiore a lire cinquantamila e non superiore a lire duecento milioni, è prevista per le infrazioni che ledono o espongono a pericolo interessi diversi da quelli suindicati.

Nell'ambito dei minimi e dei massimi previsti, le sanzioni suindicate devono essere quindi determinate nella loro entità, tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, delle specifiche qualità del colpevole, delle misure che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo e vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può arrecare al colpevole o alle persone o agli enti lesi di volta in volta.

Nel decreto legislativo n. 22/97, il legislatore ha disciplinato in eguale modo (e quasi all'unisono) sia le attività che concernono lo smaltimento e sia quelle che afferiscono al recupero dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi. Di conseguenza nessuna distinzione è stata operata tra le due categorie in esame con riferimento al sistema autorizzatorio (capo IV, intitolato « *Autorizzazioni e iscrizioni* ») relativo « *all'approvazione del progetto e dell'autorizzazione alla realizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero* » (art. 27), « *all'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero* » (art. 28). Ciò ha indotto il legislatore parimenti ad evitare, anche sul piano sanzionatorio, qualsiasi distinzione tra le categorie in esame con ri-

(12) Legge del 22 febbraio 1994 n. 146, dal titolo *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 1993*, in *Guri, Suppl. Ord.*, del 4 marzo 1994, n. 52.

(13) Legge del 6 febbraio 1996 n. 52, dal titolo *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 1994*, in *Guri, Suppl. Ord.* del 10 febbraio 1996, n. 34.

guardo alle fattispecie penalmente rilevanti relative all'esercizio di « attività di gestione di rifiuti non autorizzata » (art. 51).

2. Sulla rilevanza della pronuncia comunitaria *Gallotti* alla luce del « decreto Ronchi ».

La problematica sollevata in sede comunitaria (14), vertente sull'interpretazione della direttiva n. 91/156/CEE (e di conseguenza anche sugli atti normativi diretti alla relativa trasposizione all'interno dell'ordinamento italiano), consente di sindacare quell'orientamento che vede la legislazione europea nel settore ambientale mitigare il regime di autorizzazione relativo al recupero dei rifiuti, instaurando un sistema di controllo di natura tendenzialmente amministrativa e circoscrivendo il controllo penale ai fatti più gravi. Tale impostazione viene disattesa sia dalle disposizioni del decreto legislativo n. 22/97 e sia dalla pronuncia pregiudiziale della Corte di Giustizia nel caso *Gallotti*.

Il decreto legislativo si pone in sintonia con il testo letterale della direttiva n. 91/156/CEE, che, agli artt. 9 e 10, impone alle imprese e agli stabilimenti che trattano i rifiuti di ottenere un'autorizzazione, sia che effettuino operazioni di smaltimento (elencate nell'allegato II A), sia che trattino le operazioni di recupero (elencate nell'allegato II B) senza prevedere al riguardo alcuna misura più rigorosa a carico di una delle due attività.

Osservando che la direttiva citata non obbliga gli Stati membri a tenere una determinata condotta per quanto riguarda il regime di controllo e sanzionatorio, il legislatore italiano ha operato nel senso sopra detto (anche) (15) considerando che il diritto europeo non osta a che le disposizioni nazionali sanzionino penalmente le infrazioni agli obblighi imposti dalla normativa comunitaria.

La sentenza *Gallotti* (16), assume grande rilievo soprattutto se si ha riguardo all'emanazione del recente decreto legislativo del 5 febbraio 1997, n. 22, che attua, come precisato, anche la direttiva

(14) Sentenza della Corte di Giustizia del 12 settembre 1996, in cause riunite nn. 58/95, 75/95, 112/95, 119/95, 123/95, 140/95, 141/95, 154/95, 157/95, *Gallotti e altri*, in *Raccolta* 1996; e in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1997, pp. 557 ss.

(15) Se si considera che il decreto legislativo n. 22/97 è stato emanato nel febbraio '97 e che la pronuncia della Corte di Giustizia si è pronunciata sul punto il 12 settembre 1996.

(16) Sentenza della Corte di Giustizia del 12 settembre 1996, in cause riunite

del Consiglio n. 91/156/CEE, sui rifiuti. Infatti, la pronuncia pregiudiziale richiesta alla Corte di Giustizia di Lussemburgo, avente ad oggetto la direttiva citata, si presenta utile anche al fine di interpretare, alla luce del diritto comunitario, l'atto nazionale di trasposizione.

La Corte di Giustizia è stata adita, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, dalla Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli e sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, in una serie di procedimenti penali intrapresi nei confronti di alcuni cittadini italiani, imputati di infrazioni alla normativa italiana in materia di rifiuti. In particolare, le condotte penalmente rilevanti contestate davanti ai giudici italiani hanno riguardato, in primo luogo, l'installazione di discariche di rifiuti speciali senza autorizzazione e lo smaltimento dei rifiuti senza il nulla osta previsto, in violazione degli artt. 10 e 25 del D.P.R. del 10 settembre 1982, n. 915 (17), e, in secondo luogo, l'inosservanza degli obblighi imposti dagli artt. 3 e 9-*octies* della legge del 9 ottobre 1988 n. 475 (18).

I giudici nazionali hanno ritenuto che la trasposizione della direttiva n. 91/156/CEE all'interno dell'ordinamento (intercorsa solo recentemente con il decreto legislativo n. 22/97 e con un ritardo di quasi quattro anni dal termine indicato nell'atto comunitario) (19) avrebbe determinato un radicale mutamento della normativa italiana, comportando una netta distinzione tra le operazioni di smaltimento e quelle di recupero, con la conseguenza che le prime sarebbero state soggette ad un regime di autorizzazione meno rigido e che le relative violazioni sarebbero state punite con sanzioni più miti.

Proseguendo l'analisi condotta dai giudici nazionali, questi hanno osservato che l'atto di trasposizione della direttiva n. 91/156/CEE avrebbe dovuto, in via prioritaria se non esclusiva, assoggettare la materia dei rifiuti ad un regime amministrativo, relegando il controllo penale ai casi estremi. Pertanto, essi hanno concluso che il D.P.R. n. 915/82, applicabile alla fattispecie *lex temporis*, si poneva in contrasto con la normativa comunitaria in quanto contravveniva ai principi enunciati nella direttiva n. 91/156/CEE,

nn. 58/95, 75/95, 112/95, 119/95, 123/95, 140/95, 141/95, 154/95, 157/95, Gallotti e altri, cit.

(17) Cit. *supra* nota n. 5.

(18) *Guri* n. 264 del 10 novembre 1988.

(19) 1° aprile 1993.

col privilegiare il ricorso alla sanzione penale anche nei casi di inottemperanza alle norme sulla gestione e sui controlli dei rifiuti. Come è emerso dagli atti di causa, a parere dei giudici di rinvio, una tale misura oltre a sembrare incompatibile con il diritto europeo avrebbe portato gli operatori italiani a versare in una situazione meno favorevole rispetto a quella degli altri operatori comunitari, creando disparità di trattamento tra le medesime categorie di operatori ubicate in territori differenti e contribuendo ad ostacolare il funzionamento del mercato unico (obiettivo richiamato nel diritto primario all'art. 7 del Trattato CE).

I giudici nazionali hanno quindi ritenuto necessario, ai fini della soluzione della controversia loro sottoposta, adire la Corte di Giustizia sull'interpretazione della direttiva del Consiglio n. 91/156/CEE, ed in particolare sulla questione avente ad oggetto la possibilità di conferire alle autorità dei singoli Stati membri, che si trovano a trasporre un atto comunitario, il potere di sanzionare penalmente l'inosservanza delle disposizioni ricomprese nell'atto europeo o nella normativa nazionale di attuazione.

3. Le sanzioni penali nel settore ambientale.

La politica della gestione dei rifiuti è uno dei principali settori identificati dal Quinto Programma d'Azione a favore dell'ambiente, il cui obiettivo prioritario è lo sviluppo sostenibile (20).

La politica comunitaria sulla gestione dei rifiuti prevede la necessità di garantire un elevato livello di protezione ambientale senza provocare distorsioni al funzionamento del mercato interno. In tale contesto si comprende come le norme ambientali debbano essere caratterizzate da un carattere severo e repressivo, anche con riferimento alla violazione delle disposizioni concernenti la gestione degli impianti dei rifiuti. Ne consegue che le emissioni degli impianti nell'ambiente (aria, acqua e suolo) devono essere ridotte quanto possibile e nel modo più efficiente dal punto di vista economico.

Infatti, l'impatto ambientale di un prodotto o di un impianto non si limita alla produzione di rifiuti. Di conseguenza, l'impatto

(20) Risoluzione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 1° febbraio 1993, riguardante un *Programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile*, G.U.CE C 138 del 17 maggio 1993.

di uno specifico materiale sull'ambiente deve essere valutato durante l'intero ciclo di vita (dall'estrazione delle materie prime vergini, alla trasformazione, alla fabbricazione, al trasporto, all'impiego, al trattamento come rifiuto, ovvero al recupero, ed infine allo smaltimento).

La strategia comunitaria in materia di gestione dei rifiuti stabilisce gli orientamenti della politica della Comunità europea in tale settore, privilegiando la prevenzione (21), poi la promozione del recupero, ed infine lo smaltimento finale e sicuro dei rifiuti accanto ad una regolamentazione ponderata sulla spedizione dei rifiuti stessi (22).

Le future azioni (23) della Comunità sono dirette a favorire l'attuazione ed il rispetto della legislazione esistente sulla promozione e l'utilizzo di un'ampia gamma di strumenti non legislativi e l'esplorazione di altri campi d'azione quali la promozione di mercati di prodotti riciclati, la riduzione al minimo e la prevenzione di specifici flussi di rifiuti.

La prevenzione della produzione dei rifiuti viene realizzata soprattutto attraverso l'impiego di tecnologie pulite nei processi di produzione e mediante un'azione diretta sui prodotti. Inoltre, in determinati casi, la Comunità prevede di limitare la presenza dei metalli pesanti o di altre sostanze nei prodotti o nel processo di produzione, onde evitare la produzione di rifiuti pericolosi (ad esempio qualora il reimpiego o il recupero o lo smaltimento in

(21) La direttiva n. 96/61/CE, del 24 settembre 1996, *Sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento* (in *G.U. CE L 257*, del 10 ottobre 1996, pp. 26 ss.) è stata emanata prendendo in considerazione complessivamente uno stato insoddisfacente di approccio alla tutela ambientale persistente all'interno degli Stati membri. L'insoddisfazione viene estesa sia all'ambito dell'atmosfera, sia dell'acqua e sia del suolo.

(22) V. Regolamento CE del Consiglio n. 259/93 del 1° febbraio 1993, sulla sorveglianza e sul controllo delle spedizioni dei rifiuti all'interno della Comunità europea, cit. *supra*. Relativamente alla problematica sollevata sulla base giuridica del Regolamento CE n. 259/93 v. GRATANI, *Il fondamento giuridico degli atti comunitari in materia ambientale. La priorità della tutela dell'ambiente rispetto alla libera circolazione delle merci*, commento alla sentenza della Corte di Giustizia del 28 giugno 1994, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione*, in causa n. 187/93, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1995, p. 284.

(23) Comunicazione della Commissione sul riesame della strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti, *Progetto per la redazione di una Risoluzione del Consiglio sulla politica in materia di rifiuti*, in Doc. Com. n. 399 def. del 30 luglio 1996; v. Risoluzione del Consiglio del 24 febbraio 1997, *Sulla strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti*, cit.

condizioni di sicurezza di una data sostanza non rappresentano una soluzione accettabile per l'ambiente). Altri strumenti predisposti per diminuire la formazione dei rifiuti sono i sistemi eco-audit per gli operatori economici, che sensibilizzano in merito ai quantitativi di rifiuti prodotti e rappresentano pertanto un incentivo ad elaborare strategie di prevenzione dei rifiuti.

Il recupero dei rifiuti è il fondamento di qualsiasi politica di gestione dei rifiuti sostenibile. Pertanto, qualora non sia possibile evitare la produzione, si deve procedere al recupero dei rifiuti in forma di materiale o di energia. Il recupero di un prodotto comporta la cernita dei rifiuti alla fonte. Ciò coinvolge gli utilizzatori finali e i consumatori nella catena di gestione dei rifiuti sensibilizzandoli alla necessità e alle possibilità di diminuire la produzione dei rifiuti.

Lo smaltimento finale dei rifiuti si effettua principalmente mediante l'incenerimento senza recupero di energia e la messa in discarica. Lo scarico dei rifiuti in mare è considerato un'opzione dalla Commissione che vorrebbe (24) incentivare l'utilizzo di metodi alternativi per evitare il dilagante fenomeno dell'inquinamento marino.

Il problema concernente il raggiungimento di una protezione efficace dell'ambiente, è strettamente collegato alla scelta degli strumenti da utilizzarsi per il perseguimento dei fini preposti, e, nella specie, nella scelta delle disposizioni ritenute più efficaci per garantire l'esercizio di una corretta attività nel campo del recupero e dello smaltimento dei rifiuti.

È in questo ambito che gli Stati membri sono tenuti ad impiegare le norme incriminatrici di cui dispongono, ma anche a crearne di nuove, in osservanza all'art. 5 del Trattato CE che pone l'obbligo di adottare tutte le misure atte a garantire, se necessario, anche penalmente la portata e l'efficacia del diritto comunitario (25).

Pertanto, la pronuncia comunitaria è da ritenersi preziosa perché contempla la compatibilità delle sanzioni penali previste dalla normativa nazionale di attuazione delle direttive con il di-

(24) Comunicazione della Commissione sul riesame della strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti, *Progetto per la redazione di una Risoluzione del Consiglio sulla politica in materia di rifiuti*, in Doc. Com. n. 399/1996, cit. in part. p. 15.

(25) Sentenza della Corte di Giustizia del 13 luglio 1990, in causa n. 2/80, *Zwartfeld*, in *Raccolta*, 1990, p. I-3365, in part. p.to 17.

ritto europeo, con la conseguenza di dichiarare legittime sia quelle precedentemente disciplinate nel D.P.R. 915/82 e sia quelle di cui al decreto legislativo n. 22/97, sempreché vengano rispettati i principi di effettività, proporzionalità e capacità dissuasiva.

Inoltre, una tale pronuncia, differentemente da quanto asserito dai giudici italiani, si presenta del tutto avulsa dal contesto afferente la possibilità di creare disparità di trattamento tra gli operatori nazionali rispetto a quegli degli altri Stati europei. Questi ultimi, infatti, potrebbero non ritenere necessario o idoneo il ricorso allo strumento penale, al pari dell'ordinamento italiano, per sanzionare le infrazioni alla normativa nazionale sui rifiuti in sede di recepimento e di attuazione di quella comunitaria.

Occorre osservare che le modalità di recezione e di trasposizione di una direttiva europea all'interno degli ordinamenti nazionali possono ben differenziarsi, senza che una tale configurazione possa creare pregiudizio o disparità di trattamento tra gli operatori all'interno del mercato unico e quindi senza incidere sugli obiettivi del Trattato CE. Infatti, la direttiva europea, quale atto tipico comunitario, esige solo che gli Stati membri si conformino ad essa per quel che concerne lo scopo, rimanendo liberi per quello che riguarda la scelta dei provvedimenti di attuazione.

In particolare, la direttiva n. 91/156/CEE fonda la sua base giuridica sull'art. 130 S del Trattato CE (26), fondamento giuridico che oltre a rappresentare l'elemento che legittima la Comunità europea a legiferare in materia ambientale, riconosce agli

(26) Trattasi di una norma che (rinviando all'art. 130 R) mira a realizzare gli obiettivi « della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana, della utilizzazione accorta delle risorse naturali e della promozione sul piano internazionale delle misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale ». Affinché vengano realizzati tali obiettivi la Comunità europea delibera mediante la procedura di cui all'art. 189 C, ovvero tramite la procedura cosiddetta di cooperazione tra il Consiglio delle Comunità europee ed il Parlamento europeo.

Con riferimento alle problematiche sollevate sulla base giuridica della direttiva del Consiglio n. 91/156/CEE, v. GRATANI, *La base giuridica della direttiva sui rifiuti*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1993, pp. 833 ss., (nota alla sentenza della Corte di Giustizia del 17 marzo 1993, in causa n. 155/91, *Commissione c. Consiglio*, in *Raccolta*, 1993, p. I-939), v. inoltre, *idem*, *Il fondamento giuridico degli atti comunitari in materia ambientale. La priorità della tutela dell'ambiente rispetto alla libera circolazione delle merci*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1995, cit.

Stati membri, conformemente all'art. 130 T (27), la competenza a mantenere in vigore o ad introdurre i provvedimenti ritenuti più idonei per assicurare una protezione ancora maggiore rispetto a quelli previsti dalla direttiva di riferimento, sempre che tali misure siano compatibili con il diritto comunitario. Infatti, ai sensi dell'art. 130 T, la legislazione comunitaria sull'ambiente fissa i criteri minimi, ma non può impedire ai singoli Stati membri di procedere oltre con misure più restrittive purché queste risultino compatibili con le disposizioni presenti nel Trattato CE.

Vengono pertanto ammesse, come rileva l'Avvocato generale Fenelly (28), nel caso *Gallotti*, tanto le disparità già esistenti quanto le nuove disparità tra gli operatori dei diversi Stati membri. Non contrastano quindi con il diritto comunitario quelle disposizioni nazionali che prevedono sanzioni penali per la violazione delle norme contenute nella direttiva n. 91/156/CEE, anche sulla considerazione che l'atto comunitario controverso non contiene alcuna disposizione sanzionatoria in materia di rifiuti, né rientra tra i suoi fini quello di garantire la parità di trattamento tra gli operatori nel mercato interno, sotto il profilo delle sanzioni da comminare in caso di violazioni della normativa nazionale di attuazione.

Un ulteriore elemento portato a favore della legittimità dei provvedimenti nazionali — di attuazione di un atto comunitario — che contemplino sanzioni penali in caso di una loro inosservanza viene desunto anche dal filone giurisprudenziale comunitario che legittima tutte quelle disposizioni nazionali che sono riconosciute compatibili con il Trattato, anche se tra queste vi rientrano le misure di carattere penale (29).

La sentenza *Gallotti* è particolarmente interessante anche perché permette di affrontare a livello comunitario, seppure in

(27) L'art. 130 T del Trattato CE recita: « I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'art. 130 S non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con il presente Trattato ».

(28) V. p.to 38 delle Conclusioni.

(29) Sentenza della Corte di Giustizia del 9 ottobre 1980, in causa n.823/79, *Carciati*, in *Raccolta* 1980, p. 2773, in part. p.to 11. Nella sentenza *Carciati*, la Corte ha dichiarato che « una volta riconosciuto... che disposizioni quali quelle della legislazione nazionale di cui trattasi nella fattispecie sono compatibili con le norme dell'ordine giuridico comunitario, non vi sono argomenti che consentano di mettere in dubbio il potere di uno Stato membro di sanzionare penalmente l'inosservanza della disciplina nazionale ».

termini generali, il problema del diritto penale nel contesto ambientale.

4. Il diritto penale nell'ordinamento comunitario. Profili sull'attribuzione alla Comunità europea di una competenza penale nel settore ambientale.

Con l'espressione « diritto penale comunitario » si intende generalmente designare il fenomeno della utilizzazione della sanzione penale a garanzia e a tutela dei beni e degli interessi che fanno capo alla Comunità europea (30).

L'ordinamento comunitario si presenta con caratteristiche proprie diverse da qualsiasi altro ordinamento di rilievo internazionale (31), principalmente perché ad esso, aderendo, gli Stati membri hanno derogato alla propria sovranità trasferendo talune competenze nazionali e non altre. In particolare, la materia penale è uno dei settori che è rimasto nell'ambito della competenza esclusiva di ogni Stato aderente. Il c.d. principio di attribuzione delle competenze rappresenta il metro privilegiato per determinare la legittimità o l'illegittimità delle attività esercitate dalla Comunità europea. Tale principio, che si concreta nell'apporre all'atto comunitario (*ab initio* prima ancora che si pervenga al contenuto) la c.d. base giuridica, integra al tempo stesso un requisito formale essenziale di validità dell'atto promanato dalle istituzioni comunitarie (32).

(30) FRAGOLA e ATZORI, *Prospettive per un diritto penale europeo*, Milano, 1990, in part. p. 33.

(31) La Comunità europea non integra la figura di una *federazione* in quanto l'ordinamento europeo rimane distinto da quello degli Stati membri; né la figura di una confederazione o di una federazione nata da un atto confederale (come gli USA e la Svizzera) in quanto la Comunità europea ha competenze concorrenti con quelle degli Stati membri nel rispetto del principio di sussidiarietà e del primato del diritto comunitario e pertanto gli Stati non conservano una competenza legislativa illimitata, v. sul tema BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario*, Milano, 1997, in part. pp. 404 ss.

Per l'illustrazione di una equiparazione della Comunità europea ad un ordinamento sovranazionale quale *tertium genus* (concezione abbandonata) v. DRAETTA, *Elementi di diritto comunitario*, Milano, 1995, in part. pp. 7-8 e p. 192. L'Autore abbraccia la teoria che *tertium genus non datur* e che pertanto le Comunità europee sono delle *unioni internazionali ovvero delle organizzazioni internazionali di tipo particolare* basate su dei Trattati quale vincolo unitario in base ai quali gli Stati aderenti hanno stretto un rapporto internazionale alla luce del principio *pacta sunt servanda*, ibidem in part. pp. 195 ss.

(32) DRAETTA, *Elementi di diritto comunitario, Parte istituzionale*, cit. in part. pp. 216 ss.

Nota è la resistenza che gli Stati membri hanno da sempre mostrato nel cooperare in campo penale, considerato che si tratta di una materia che si pone vicino alla sicurezza del paese, all'ordine pubblico, alle libertà individuali e quindi rappresenta l'espressione prima della sovranità. In tale contesto, la sovranità nazionale rappresenta il fattore frenante principale allo sviluppo di un vero diritto penale comunitario.

La Comunità europea (33) dispone di poteri repressivi propri ma, con riferimento all'ordinamento comunitario in cui le fattispecie sanzionatorie si appalesano disorganiche, appare difficile inquadrare sistematicamente la materia penale.

Le sanzioni previste a livello comunitario (34) rivestono una natura ontologicamente penale (35), in quanto sono dirette a punire più che a riparare ad una situazione ingiusta venutasi a creare. In particolare, le argomentazioni (36) chiamate in causa per escludere il carattere penale delle sanzioni comunitarie, sono quelle che rilevano che le medesime vengono inflitte da organi non giurisdizionali (la Commissione), che sono caratterizzate da una stretta analogia con le sanzioni amministrative pecuniarie presenti nel diritto interno, e, in ultimo, che ai sensi dell'art. 192, il Trattato CE dispone di *obblighi pecuniari* le cui decisioni inflittive costituiscono titolo esecutivo e che l'esecuzione forzata « è regolata dalle norme di procedura civile » vigenti nello Stato sul cui territorio viene effettuata.

Isolato rimane, invece, quell'orientamento (37) che, facendo leva sull'art. 171 (38) del Trattato CE, propende per riconoscere

(33) V. RIZ, *Diritto penale e diritto comunitario*, Padova, 1994; GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, Milano, 1989; HUEF, *Droit penal*, Dalloz CE, 1992.

(34) DAVI, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1993.

(35) V. FRAGOLA e ATZORI, *Prospettive per un diritto penale europeo*, cit., in part. p. 37.

(36) V. anche BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario*, Milano, 1997, in part. pp. 228 ss.

(37) Per l'attribuzione specifica di una competenza penale in seno alla Comunità europea v. RIONDATO, *Competenza penale della Comunità europea*, Padova, 1996, in part. pp. 397 ss. L'Autore muove dal rilievo del carattere espansivo del diritto comunitario e procede alla confutazione degli argomenti ostativi all'attribuzione di un potere sanzionatorio penale alle istituzioni comunitarie. Tra questi emerge in particolare il rilievo dell'art. 171 del Trattato CE che legittima il potere della Corte di Giustizia di irrogare una sanzione pecuniaria o un'altra penalità allo Stato che non si conformi ad una sentenza di condanna pronunciata ai sensi degli artt. 169 e 170.

(38) L'art. 171, n. 2, ultimo comma, del Trattato CE, introdotto dall'art. G del

una competenza alle istituzioni comunitarie nel settore penale *stricto sensu*.

Un ulteriore profilo che porta ad escludere la configurabilità di un diritto penale comunitario consiste nell'osservare che le fattispecie penalmente rilevanti appaiono ancora sprovviste di quegli elementi essenziali idonei a determinare una loro applicazione basata sugli elementi di imputabilità, sull'analisi dell'elemento psicologico, sul temperamento della pena, etc. Inoltre, ostano alla creazione di un sistema penale europeo i principi basati sulla territorialità dell'azione penale, sulla riserva di legge, sulla personalità della responsabilità penale, sulla tassatività dell'incriminazione, etc. Ne consegue, che le sanzioni comunitarie presentano un carattere più civilistico che penale, nonostante l'appellativo normativo di riferimento quali le ammende (39).

La violazione di una norma comunitaria viene trasformata nella violazione di una norma interna. Ne consegue che, mediante la tecnica del rinvio al diritto penale interno dei singoli Stati membri, viene operata una trasformazione della violazione dei precetti comunitari in trasgressioni di fattispecie incriminatrici interne.

In questo ambito deve essere esaminato il rapporto tra il diritto comunitario ed il diritto sanzionatorio degli Stati membri, anche nel settore ambientale. Si può osservare che spesso la Corte di Giustizia è intervenuta ad attribuire alle norme comunitarie il carattere di cause di giustificazione, cioè di motivi escludenti l'antigiuridicità penale di un fatto configurato dalla legge nazionale come fattispecie delittuosa, sia qualora si sia trattato di mancata attuazione di direttive, sia qualora l'applicazione delle stesse abbia comportato un contrasto con il diritto comunitario (40).

Trattato di Maastricht, dispone: « La Corte di Giustizia, qualora riconosce che lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza da essa pronunciata, può comminargli il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità ».

(39) FRAGOLA e ATZORI, *cit.*, in part. pp. 92 ss.

(40) V. tra le numerose: sentenza della Corte di Giustizia del 22 settembre 1983, in causa n. 271/82, *Auer*, in *Raccolta* 1983, p. 2739, laddove ad un veterinario laureatosi a Parma veniva impedito l'esercizio della professione in Francia per mancato riconoscimento del titolo. L'emanazione delle direttive sul riconoscimento dei diplomi nel settore è stata utile per escludere l'ipotesi di reato abusivo della professione (veterinaria).

Il diritto penale ed il diritto processuale penale dei diversi Stati membri, ovvero i sistemi di repressione per fattispecie rilevanti ed offensive dei beni tutelati dagli ordinamenti europei non sono affatto omogenei. Ciò appare con più evidenza nelle fattispecie applicabili ai reati commessi nelle materie regolate dal Trattato di Roma, cioè con riferimento alle ipotesi del c.d. diritto penale economico che ricomprende *lato sensu* il diritto tributario, doganale, agricolo, finanziario e la disciplina in materia di qualità dei prodotti e dei generi alimentari, etc. Infatti, alcuni ordinamenti giuridici prevedono, ad esempio, la responsabilità penale delle società per taluni reati, altri sanciscono pene diverse come la chiusura dello stabilimento. Si comprende quindi come, a fronte dei rilievi operati, sia possibile che una medesima fattispecie criminosa di natura comunitaria sia punita con pene diverse nei singoli ordinamenti europei, sia per quanto riguarda la natura stessa delle sanzioni (civili, penali o amministrative), sia per quanto riguarda la loro gravità.

Gli Stati membri sono obbligati ad adottare tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'adempimento degli obblighi derivanti dall'art. 5 del Trattato CE ovvero risultanti dagli atti delle Istituzioni comunitarie. Ne consegue che il Trattato conferisce a ciascuno Stato membro la facoltà di scegliere i provvedimenti più idonei, ivi compresi le sanzioni, anche penali (41).

Nei confronti di un atto comunitario, quale è la direttiva, gli Stati membri, infatti, sono tenuti, nell'ambito delle libertà loro concesse (art. 189, 3 comma, del Trattato CE) a scegliere le forme ed i mezzi più idonei al fine di garantirne l'efficacia pratica (42). In tale contesto, il ruolo della Commissione, quale guardiana del Trattato, è chiamato a verificare che il complesso delle misure di sorveglianza e di controllo, istituito secondo le modalità dell'ordinamento giuridico nazionale, sia sufficientemente efficace per consentire un'applicazione corretta delle norme comunitarie (43).

(41) Sentenza della Corte di Giustizia del 2 febbraio 1977, in causa n. 50/76, *Amsterdam Bulb c. Produktschap voor Siergerwassen*, in *Raccolta* 1977, pp. 137 ss.

(42) Sentenza della Corte di Giustizia dell'8 aprile 1976, in causa n. 48/75, *Royer*, in *Raccolta* 1976, p. 497, in part. punto 75 della motivaz.

(43) Sentenza della Corte di Giustizia del 12 giugno 1990, in causa n. 8/88, *Germania c. Commissione*, in *Raccolta* 1990, pp. I-2321.

Qualora una direttiva non contenga una specifica norma sanzionatoria di una violazione delle sue disposizioni o non rinvii in merito alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, gli ordinamenti nazionali hanno il potere di adottare tutte le misure più opportune per garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario. A tal fine, pur conservando un potere discrezionale, quanto alla scelta delle sanzioni, essi devono vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e sotto quello procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno. La Corte nella sentenza *Gallotti* riconosce (44) che ogni Stato membro ha il diritto di sanzionare penalmente l'inosservanza degli obblighi imposti dalla normativa di attuazione delle direttive relative ai rifiuti, ove ritenga che sia il modo più idoneo a garantire l'efficacia pratica delle direttive simili per natura e importanza e che in ogni caso conferiscano alla sanzione stessa un carattere (45) di effettività (46), di proporzionalità (47) e di capacità dissuasiva.

L'attuale produzione normativa comunitaria — in ciò supportata anche dal nuovo assetto (48) dell'Unione europea, che

(44) La Corte si è pronunciata affermando che « gli artt. 5 e 189 del Trattato CE devono essere interpretati nel senso che non ostano a che uno Stato membro ricorra a sanzioni penali per garantire l'osservanza degli obblighi previsti dalla direttiva del Consiglio n. 91/156/CEE, che modifica la direttiva n. 75/442/CEE relativa ai rifiuti, purché tali sanzioni siano analoghe a quelle applicabili alle violazioni del diritto nazionale simili per natura e importanza e purché, in ogni caso, abbiano un carattere di effettività, proporzionalità e capacità dissuasiva ». V. in particolare i punti 14 e 15 della motivazione *infra* pp. 560-561, nonché la sentenza della Corte di Giustizia dell'8 giugno 1994, in causa n. 382/92, *Commissione c. Regno Unito*, in *Raccolta* 1994, pp. I-2435, in part. p.to 55; sentenza della Corte di Giustizia dell'8 giugno 1994, in causa n. 383/92, *Commissione c. Regno Unito*, in *Raccolta* 1994, pp. I-2479, in part. p.to 40.

(45) Per un'analisi più approfondita del principio di effettività e di proporzionalità v. DRAETTA, *Elementi di diritto comunitario, Parte istituzionale*, cit. in part. p. 204; BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario*, cit., in part. pp. 151 ss. e pp. 154 ss.

(46) Il principio dell'effettività o dell'effetto utile sta ad indicare che la norma deve essere interpretata nel senso che le consente di raggiungere il suo scopo ovvero di produrre i maggiori effetti.

(47) Secondo la formulazione più nota tale principio consiste nel non imporre oneri agli operatori economici oltre ciò che è necessario per raggiungere gli obiettivi presi in considerazione dalla norma europea. Esso riguarda sia l'attività normativa, sia le modalità attuative concrete. Il principio di proporzionalità corrisponde ai principi denominati negli ordinamenti nazionali eccesso di potere, teoria dell'atto esorbitante, etc. (v. anche sentenza della Corte di Giustizia del 18 marzo 1980, in cause riunite nn. 26-86/79, *Forges de Thy-Marcinelle*, in *Raccolta* 1980, p. 1083).

(48) V. Risoluzione del 20 gennaio 1994 « Sulla partecipazione del Parlamento

tra i suoi «tre pilastri» annovera anche la cooperazione giudiziaria (49) — mostra una chiara tendenza a non prescrivere più agli Stati membri soltanto provvedimenti necessari per la tutela degli interessi della Comunità, ma anche a imporre obblighi per la produzione di norme sanzionatorie. Tuttavia, l'aver essenzialmente demandato l'attuazione della politica penale al sistema della cooperazione giudiziaria e non al principio dell'armonizzazione, comporta numerosi problemi. Tra questi emergono, in particolare, quelli attinenti all'impossibilità di perseguire i reati commessi all'estero (50), alla mancanza di una qualificazione giuridica dei reati che possono essere commessi a detrimento di taluni interessi della Comunità (51), all'estensibilità a livello extraterritoriale della norma repressiva delle condotte sanzionate nei singoli ordinamenti.

Orbene, mentre si comprende, da quanto rilevato, come *nulla quaestio* in ordine all'adozione da parte degli organi comunitari di provvedimenti sanzionatori sul piano civile e amministrativo,

europeo alle Convenzioni internazionali stipulate dagli Stati membri e dell'Unione in materia di cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni», in *G.U.C.E. C 44*, del 14 febbraio 1994, pp. 180 ss.; Risoluzione del 13 dicembre 1994 «Sui progressi realizzati nel 1994 nell'attuazione della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni conformemente al titolo VI del Trattato sull'Unione europea», in *G.U.C.E. C 18* del 23 gennaio 1993, pp. 39 ss.

(49) Sulla cooperazione intergovernativa in materia di politica estera e di affari interni di giustizia v. TELÒ (a cura di), *Vers une nouvelle Europe?*, Bruxelles, 1992, in part. i saggi di Loedge, Tsakaloyannis e Remacle, rispettivamente pp. 111 ss., 227 ss., 377 ss.; LABAYLE, *La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures*, in *Les Accords de Maastricht et la constitution de l'Union européenne*, Parigi, 1992, p. 147; HENDRY, *The Third Pillars of Maastricht: Cooperation in the Field of Justice and Home Affairs*, in *Germ. YB Int. Law*, 1993, pp. 295; SALAZAR, *Maastricht ed il nuovo ruolo dei Ministri della giustizia*, in *Quaderni giustizia*, 1995, n. 1-2, pp. 114 ss.

(50) Per il diritto internazionale consuetudinario lo Stato non ha l'obbligo di estradizione e neppure di giudicare; solo nel diritto pattizio si fa strada la regola *aut dedere aut judicare*. Inoltre, non viene previsto il riconoscimento, da parte degli Stati membri, delle sentenze penali pronunciate all'estero (al pari della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968, e successive modifiche, sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale), TAMBURINI, *Trattamento degli stranieri e buona fede nel diritto internazionale*, Padova, 1984; NASCIMBENE, *Il trattamento dello straniero nel diritto internazionale ed europeo*, Milano, 1984; CONFORTI, *Diritto internazionale*, Milano, 1992.

(51) In alcuni ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri sono assenti norme dirette a garantire la perseguibilità dei reati aventi, ad esempio, ad oggetto i fondi pubblici nazionali, v. FRAGOLA e ATZORI, *Prospettive per un diritto penale europeo*, cit., in part. p. 46.

diretti a punire le infrazioni (anche) in sede ambientale con riferimento alle fattispecie che disciplinano il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, forti perplessità e resistenze rimangono sul piano penale.

Così mediante una normativa derivata (52) possono essere introdotte disposizioni sanzionatorie civili e amministrative anche direttamente all'interno dei singoli ordinamenti nazionali prevedendo il risarcimento dei danni o la corresponsione di interessi o di penalità di mora, ovvero l'esclusione, entro certi limiti, dai procedimenti di concessione di sovvenzioni comunitarie, etc.

Il problema, invece, sorge allorché si affronta la questione di un potere sanzionatorio che si manifesta con l'adozione di misure penali a livello comunitario. Infatti, la volontà espressa dagli Stati europei nelle norme contenute nel Trattato di Roma, come integrata dall'interpretazione sistematica dello stesso ad opera della Corte di Lussemburgo (53), non porta a dubitare del fatto che alla Comunità non possa essere attribuita alcuna potestà sanzionatoria penale.

I presupposti da cui si muovono dette considerazioni sono preliminarmente i principi costituzionali (54) propri di ogni ordinamento nazionale aderente all'Unione europea. Il trasferimento della sovranità, dagli organi dello Stato a quelli della Comunità europea, è legittimo nella misura in cui e sino a quando il diritto comunitario rispetta i principi irrinunciabili dello Stato di diritto, quali il principio di democrazia ed il rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo.

È attraverso questa chiave di lettura che è possibile comprendere a pieno l'orientamento giurisprudenziale comunitario (55) che consente agli Stati membri, ai quali resta comunque riser-

(52) Le norme primarie promanano direttamente dal Trattato CE, le norme di diritto comunitario derivato promanano dalle istituzioni comunitarie.

(53) Sentenza della Corte di Giustizia dell'11 novembre 1981, in causa n. 203/80, *Casati*, in *Raccolta* 1981, pp. 2595-2618.

(54) PERLINGERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale. Per un sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 1992; PREDIERI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gerarchia e sulla competenza di ordinamenti e di norme nelle relazioni tra Stato e Comunità europee*, in *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto internazionale*, Milano, 1991, pp. 95 ss.

(55) Sentenza della Corte di Giustizia del 21 settembre 1989, in causa n. 68/88, *Commissione c. Grecia (c.d. caso del mais greco)*, in *Raccolta*, pp. 2965 ss., in part. p. 2984; v. anche sentenza della Corte di Giustizia del 10 luglio 1990, in causa n. 326/88, *Auklagemyndigheden c. Hansen*, in *Raccolta* 1990, pp. 1-2911.

vata la scelta della sanzione, di controllare che le infrazioni al diritto comunitario siano sanzionate secondo le regole materiali e procedurali con i criteri e le modalità analoghe a quelle previste per le infrazioni al diritto nazionale, nonché simili per natura e per gravità, e che la sanzione prevista rivesta i caratteri di efficacia e di proporzionalità e di capacità dissuasiva.

L'orientamento interpretativo assunto dalla Corte lussemburghese trova inoltre fondamento anche alla luce del principio — di natura dottrinale — dell'assimilazione, in base al quale l'ordinamento europeo prevede l'estensione immediata delle norme penali degli Stati membri a livello comunitario, consentendo, in tal guisa, di ricomprendere nella tutela predisposta per agli interessi nazionali i corrispettivi interessi comunitari (56).

Pertanto, si deve concludere che le istituzioni comunitarie non sono autorizzate ad adottare sanzioni di carattere penale proprio in virtù ai principi fondamentali dell'ordinamento dello Stato di diritto che rappresentando i valori di ordine pubblico costituzionali, sono inderogabili anche da una norma pattizia, quale il Trattato di Roma.

(56) FRAGOLA e ATZORI, *Prospettive per un diritto penale europeo*, cit., in part. p. 92.